

Presentació

JUAN GABRIEL COTINO FERRER

President de les Corts Valencianes

En este 2012 celebrem el bicentenari de la Constitució de 1812. Amb la seua aprovació Espanya, junt amb els Estats Units d'Amèrica i França, es va convertir en un dels tres països que van apostar per un nou model d'estat: el model constitucional que es basava en l'existència d'una constitució que feia possible la convivència política entre tots els ciutadans.

Les Corts, hereues d'aquell model constitucional, volen contribuir a eixa efemèride amb la publicació d'un número extraordinari monogràfic de l'*Anuari Corts*.

Per este motiu s'ha donat cabuda en el present número a nou especialistes que analitzen la Constitució de 1812 des de diversos i complementaris punts de vista.

Des de la perspectiva global del text, assenyalarem en primer lloc el treball del catedràtic de Dret Constitucional de la UNED, Antonio Torres del Moral, «El inicio del constitucionalismo español», en què estudia el context que va donar pas a l'elaboració i l'aprovació de la Constitució.

Per la seua banda, el catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat d'Oviedo, Joaquín Valera Suanzes-Carpegna –possiblement el millor especialista en esta matèria–, en el treball «Las Cortes de Cádiz de 1812 (una visión de conjunto)» realitza una anàlisi global que permet examinar la resta dels treballs que s'arreglen en l'anuari.

Un d'ells és el del catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Cardenal Herrera-CEU, Manuel Martínez Sospedra, sobre «El rey como poder ejecutivo. La posición del rey en la Constitución de 1812», on analitza la figura de la institució del rei que va ser el gran absent a Cadis.

El model econòmic que configura la Constitució és analitzat pel lletrat de les Corts, Javier Guillem Carrau, en el treball «Estudio breve sobre el liberalismo económico y la Constitución de Cádiz: las nuevas reglas para actuar en los mercados». Com explica l'autor, el model econòmic liberal que configura la Constitució suposa la creació de les bases per al mercat interior i l'eliminació de moltes barreres comercials existents.

Els aspectes polítics i socials que aporta la Constitució són analitzats en els treballs de la catedràtica de Dret Constitucional de la Universitat de València, Remedio Sánchez Ferriz, «La libertad y la igualdad en el ambiente social y político del Cádiz de las Cortes» i el del també professor de la Universitat de València, José Antonio Yvorra Limorte, «Las Cortes de Cádiz: su proyección social».

D'altra banda, no cal oblidar la influència que va tindre la Constitució a l'altre costat de l'oceà, als estats emergents de les antigues colònies espanyoles. Això és estudiat pel catedràtic d'Història del Dret de la Universitat de València, Mariano Peset Reig, en el treball «La Constitución de Cádiz en América: Apatzingán, 1814» i pel professor de la Universitat Jaume I de Castelló, Manuel Chust, en el treball «La notoria trascendencia del constitucionalismo doceañista en las Américas».

Finalment la important aportació valenciana a la Constitució és tractada per Lluís Aguiló Lúcia, lletrat de les Corts i professor titular de Dret Constitucional de la Universitat de València, en el treball «Borrull y la Constitución de 1812». Francisco Xavier Borrull junt amb Joaquín Lorenzo Vilanova van ser els dos diputats valencians que més van intervindre en les Corts de Cadis, i és just conèixer i reconèixer el treball dels representants valencians en aquells històrics debats.

En suma, les Corts volen ser partícips, amb este anuari, de l'efemèride democràtica del bicentenari de les Corts de Cadis, i al llarg de l'any anirem subratllant este fet clau en la nostra trajectòria política.

Presentación

JUAN GABRIEL COTINO FERRER

President de Les Corts Valencianes

En este 2012 celebramos el bicentenario de la Constitución de 1812. Con su aprobación España, junto con los Estados Unidos de América y Francia, se convirtió en uno de los tres países que apostaron por un nuevo modelo de Estado: el modelo constitucional que se basaba en la existencia de una constitución que hacía posible la convivencia política entre todos los ciudadanos.

Les Corts, herederas de aquel modelo constitucional, quiere contribuir a esa efemérides con la publicación de un número extraordinario monográfico de su *Anuario Corts*.

Por este motivo se ha dado cabida en este número a nueve especialistas que abordan la Constitución de 1812 desde diversos y complementarios puntos de vista.

Desde la perspectiva global del texto señalaremos en primer lugar el trabajo del catedrático de Derecho Constitucional de la UNED Antonio Torres del Moral, «El inicio del constitucionalismo español» en el que aborda el contexto que dio paso a la elaboración y aprobación de la Constitución.

Por su parte el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, Joaquín Valera Suanzes-Carpegna, –posiblemente el mejor especialista en esta materia– en su trabajo «Las Cortes de Cádiz de 1812 (una visión de conjunto)», realiza un análisis global que permite abordar el resto de los trabajos que se recogen en el anuario.

Uno de ellos es el del catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Cardenal Herrera-CEU, Manuel Martínez Sospedra, sobre «El rey como poder ejecutivo. La posición del rey en la Constitución de 1812» donde analiza la figura de la institución del rey que fue el gran ausente en Cádiz.

El modelo económico que configura la Constitución es analizado por el letrado de Les Corts, Javier Guillem Carrau, en su trabajo «Estudio breve sobre el liberalismo económico y la Constitución de Cádiz: las nuevas reglas para actuar en los mercados». Como explica el autor, el modelo económico liberal que configura la Constitución

supone la creación de las bases para el mercado interior y la eliminación de muchas barreras comerciales existentes.

Los aspectos políticos-sociales que aporta la Constitución son analizados en los trabajos de la catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València, Remedio Sánchez Ferriz, «La libertad y la igualdad en el ambiente social y político del Cádiz de las Cortes» y el del profesor también de la Universitat de València, José Antonio Yvorra Limorte, «Las Cortes de Cádiz: su proyección social».

Por otro lado no hay que olvidar la influencia que tuvo la Constitución al otro lado del océano, en los Estados emergentes de las antiguas colonias españolas. Ello es estudiado por el catedrático de Historia del Derecho de la Universitat de València, Mariano Peset Reig, en su trabajo «La Constitución de Cádiz en América: Apatzingán, 1814» y por el profesor de la Universitat Jaume I de Castelló, Manuel Chust, en su trabajo «La notoria trascendencia del constitucionalismo doceañista en las Américas».

Por último la importante aportación valenciana a la Constitución es abordada por Lluís Aguiló Lúcia, letrado de Les Corts y profesor titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València en su trabajo «Borrull y la Constitución de 1812». Francisco Xavier Borrull junto a Joaquín Lorenzo Villanueva fueron los dos Diputados valencianos que más intervinieron en las Cortes de Cádiz, y es justo conocer y reconocer el trabajo de los representantes valencianos en aquellos históricos debates.

En suma, Les Corts quieren ser partícipes, con este Anuario, de la efemérides democrática del bicentenario de las Cortes de Cádiz, y a lo largo del año iremos subrayando este hecho clave en nuestra trayectoria política.

Borrull y la Constitución de 1812

LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA

Profesor Titular de la Universitat de València

Lletrat de les Corts Valencianes

Resumen

Entre los diputados valencianos que participaron en el debate y aprobación de la Constitución de 1812 destaca Francisco Xavier Borrull. En este trabajo se recogen sistematizadas las enmiendas que presentó y los debates en que participó. Su evolución, a lo largo del proceso, partió de la defensa de principio de división de poderes y de la limitación del poder real, pero acabó oponiéndose a la Constitución al elaborarse sin la participación y consenso del Rey y olvidándose de la tradición histórica.

Resum

Entre els diputats valencians que van participar en el debat i l'aprovació de la Constitució de 1812 destaca Francisco Xavier Borrull. En aquest treball s'arreglen sistematitzades les esmenes que va presentar i els debats en què va participar. La seua evolució, al llarg del procés, va partir de la defensa de principi de divisió de poders i de la limitació del poder reial, però va acabar oposant-se a la Constitució perquè s'elaborà sense la participació i el consens del rei i s'oblidà la tradició històrica.

Abstract

Amongst the Valencian members of parliament who took part in the debate and passing of the 1812 Constitution, Francisco Xavier Borrull stands out. This paper provides a systematic collection of all of the amendments he suggested and the debates in which he took part. Over the life of process, he moves from an initial defence of the principle of a division of powers and limitations on the power of the King, ultimately to oppose the Constitution since it was created without the King's involvement and agreement and broke with tradition.

Sumario

- I. Introducción
- II. Francisco Xavier Borrull i Vilanova
- III. Las intervenciones de Borrull en el debate constitucional
- IV. Las temáticas abordadas
- V. A modo de conclusión

Y dispuso también, que así como él juró dichos Fueros, así lo practicasen igualmente sus sucesores dentro de un mes contado desde su llegada á Valencia: consta todo por el Privilegio 81 del Señor D. Jayme Primero. Y con ello se descubre que compitiendo absolutamente á este gran Monarca el poder legislativo, como á los conquistadores de otros reynos por el derecho de conquista, y habiendo empezado á usar del mismo, quiso desprenderse de parte de él, y comunicarlo al pueblo á fin de asegurar el bien, prosperidad y conservación de este reyno, é impuso también á sus sucesores, como pudo hacerlo por ser patrimonial, la obligación de observar este Código, y les privó de la libertad de poder añadir ni variar cosa alguna de él, sino fuere con asenso y voluntad de todos los habitadores del reyno; es decir, de las Córtes, que los representan.

FRANCISCO XAVIER BORRULL Y VILANOVA
«Discurso sobre la Constitucion, que dió al Reyno de Valencia
su invicto conquistador el Señor D. Jayme Primero»
Valencia. 1810, pp. 8-9.

I. Introducción

Este trabajo forma parte de uno más amplio y ambicioso como es la recuperación de lo que los parlamentarios valencianos (diputados y senadores) han aportado al debate político a lo largo de la historia constitucional.

La proximidad del bicentenario de las Cortes de Cádiz con la aprobación de la Constitución de 1812, nos ha decidido comenzar por los diputados valencianos presentes en aquellas Cortes.

El primer estudio lo dedicamos a Joaquín Lorenzo Villanueva y se presentó como ponencia al Congreso Internacional «El legado de las Cortes de Cádiz», celebrado en Valencia el pasado noviembre.

La elección, en primer lugar, de Joaquín Lorenzo Villanueva no fue caprichosa. Sin duda fue el más importante diputado valenciano en aquellas Cortes y el que más intervino en sus debates.

Pero Francisco Xavier Borrull y Vilanova es el otro diputado valenciano clave en aquellas Cortes de Cádiz. Por ello, en este segundo trabajo monográfico sobre las mismas, lo hemos elegido para el análisis de su aportación, siempre desde la óptica del derecho parlamentario, que no desde la historicista, que como indicaremos, ha sido ampliamente estudiada.

II. Francisco Xavier Borrull i Vilanova

Efectivamente Borrull ha sido ya estudiado por los historiadores. Trabajos de Manuel Ardit, Germán Ramírez Aledón, José María Portillo Valdés, Manuel Marqués Segarra, Carmen García Monerri, Antoni Sanchez i Carcelén, Francisco Javier Palao Gil, Ignacio Durbán Martín y, especialmente, María Luisa Castillo Bayo, así lo atestiguan.

El 14 de febrero de 1810 fue elegido diputado por Valencia pero los avatares políticos le impidieron llegar a Cádiz hasta finales de octubre cuando las Cortes ya estaban funcionando.

Su labor parlamentaria fue amplia interviniendo en los grandes debates de aquellas Cortes: abolición de los señoríos, debate constitucional y Tribunal de la Inquisición. Pero también intervino en otros debates menores, muchos de ellos relacionados con tierras valencianas, como es el caso de su oposición a la enajenación de la Albufera —que pertenecía al Real Patrimonio—, a la destrucción del Teatro Romano de Sagunto, o a la desaparición del Tribunal de las Aguas.

En este trabajo nos vamos a centrar únicamente en sus intervenciones en las sesiones públicas durante el proceso de elaboración de la Constitución de 1812.

Por otro lado la elección de este diputado responde también al interés que despertaba su evolución ideológica a lo largo del proceso constituyente. Borrull llega a las Cortes después de haber sido secretario del Tribunal del Santo Oficio, fundador de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia, Catedrático de Derecho Civil y brillante jurista que participaba activamente en la vida cultural valenciana por la vinculación que su familia mantenía con figuras como Gregorio Mayans o Francisco Pérez Bayer.

Formado ideológicamente en su oposición al despotismo y ferviente partidario del principio de división de poderes preconizado por Montesquieu, antes de acudir a Cádiz publicó dos obras en 1810, donde recogía su argumentación para buscar una solución a la situación en que se encontraba la Monarquía después de 1808 con la invasión francesa. «Discurso sobre la Constitución que dió al Reyno de Valencia su invicto conquistador Don Jayme Primero» donde reconstruye el proceso de formación de la legislación foral valenciana en base al referido principio de división de poderes, y «Fidelidad de la ciudad y Reyno de Valencia en tiempo de las guerras civiles que empezaron en el año de 1705», en la que critica duramente la abolición de los Furs por Felipe V mediante los Decretos de Nueva Planta. Especialmente interesante resulta la primera de estas obras de cara a la argumentación que realiza en los debates constitucionales de Cádiz.

En este debate constitucional, Borrull siempre apeló a que el objetivo de las Cortes era el «arreglo y mejora de la Constitución política de la Nación Española». Por tanto, Borrull consideraba que el objetivo no era otro que reformar los instrumentos

políticos de que se había servido la monarquía para su gobierno, y, en cambio, en la práctica fue un proceso constituyente que acabó aprobando una Constitución que suponía una clara ruptura con la tradición política española.

Es verdad que Borrull partía, como hemos indicado, del principio de división de poderes, del predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo y de su oposición al despotismo regio, especialmente del introducido por Felipe V y que llevó a su máxima expresión con Carlos IV quien ignoró Parlamentos y Cortes de los Reinos que integraban España. Pero, de manera paralela, Borrull defendió siempre la representación estamental –considerando como modelo básico Els Furs del antiguo Reino de Valencia– y por ello en el debate constitucional se mostró partidario de una actualización de la «Constitución histórica» de España por considerar que las Cortes de Cádiz, por sí solas y sin el concurso del Rey, carecían de capacidad constituyente.

Su oposición a la Constitución le llevó a un proceso diametralmente opuesto al de su paisano Joaquín Lorenzo Villanueva. Con la vuelta de Fernando VII y la restauración absoluta en 1814 tras el «Manifiesto de los Persas», Borrull no sufrió persecución alguna y recuperó su cargo de Juez de Diezmos, fue oidor de la Audiencia y Visitador de la Universidad de Valencia. En cambio, durante el trienio liberal (1820-1823), se vio obligado a abandonar la vida pública y fue desterrado a San Sebastián, aunque luego recuperó su puesto en la Audiencia. Borrull no murió en el exilio como su paisano y lo hizo en su casa de Valencia el 29 de mayo de 1838, a los 92 años.

III. Las intervenciones de Borrull en el debate constitucional

A lo largo del proceso de elaboración de la Constitución, Borrull intervino en treinta y cuatro ocasiones. La primera fue el 25 de agosto de 1811 para defender una enmienda de supresión en el encabezamiento de la Constitución que es una de las pocas enmiendas que se le admiten. Su última intervención fue el 26 de enero de 1812 cuando la Comisión presenta una nueva propuesta de redacción del artículo 283 del Proyecto de Constitución (285 del texto definitivo) y Borrull propone su modificación, no admitiéndose su enmienda.

A lo largo de estos cinco meses y un día participa activamente en los debates especialmente en los Títulos III, IV y V, referidos respectivamente a las Cortes, el Rey y los Tribunales y la Administración de Justicia en lo Civil y Criminal. Era partidario del principio de división de poderes pero no como lo acabó configurando la Constitución de Cádiz.

En total presentó 32 enmiendas y además participó en dos debates. De sus enmiendas sólo dos se admitieron en su totalidad y tres en parte, siendo rechazadas las 27 restantes. Las dos enmiendas aceptadas son las antes referidas al encabezamiento de la Constitución y la presentada al artículo 11 del Proyecto (10 del Proyecto definitivo).

Su enmienda primera aceptada –la enmienda 1– es al encabezamiento de la Constitución cuando éste dice: «[...] de promover la gloria, la prosperidad y el bien estar de toda la Nación.» Borrull propone suprimir la palabra «estar» quedando así «[...] de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación [...]».

Borrull manifiesta: «yo encuentro que en la introducción se expresa que las “antiguas leyes fundamentales, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien estar de la Nación” y entiendo que estas palabras “el bien estar de la Nación” no son propias para significar lo que se desea y que en su lugar ha de decirse “el bien de la Nación”». La enmienda se aprobó.

La segunda enmienda aceptada –su enmienda núm. 6– propone una adición al artículo 11 (10 del texto definitivo). En este artículo se definen los territorios que componen España. Borrull a la vista de la prolija y detallada descripción de los mismos propone que se haga una referencia también entre ellos al Señorío de Molina «pues ni es parte del Reino de Aragón, ni del de Castilla, y por lo mismo no puede comprenderse bajo el nombre ni del uno ni del otro». Así como que se añada igualmente «en África: Ceuta, Melilla, el Peñón y Alhucemas, pues no pueden ser comprendidos en la referencia genérica a “terrenos e islas adyacentes” porque están en África y, en cambio, sí se mencionan los territorios de América y de Asia.»

Atendiendo a la enmienda de Borrull se incluyó en el precepto la referencia al Señorío de Molina y en relación con la propuesta africana se aceptó bajo la fórmula de que se hiciera mención después de la referencia a Canarias con la expresión «con las demás posesiones de África».

En cuanto a las enmiendas que se le aceptaron en parte fueron las 3 al artículo 3, la 17 al artículo 162, y la 18 al artículo 171.3.^a.

En la enmienda 3, Borrull pretende suprimir el artículo tercero que se refiere a la soberanía nacional por entender que ésta sólo reside en el Rey. Y aduce que «no puede establecer ahora generalmente y sin limitaciones alguna que la Nación tiene derecho para adoptar la forma de gobierno que más le acomode». Y recuerda que «el pueblo español trasladaba al Rey que elegía toda la soberanía; pero le ponía un freno a las Leyes Fundamentales que juraba, para que, aunque enteramente autorizado, no pudiese partir, dividir, ni enajenar los bienes pertenecientes a la Corona: aunque independiente, procurase más bien el beneficio de la Patria que el suyo propio, y aunque legislador supremo, no pudiera dar fuerza, vigor ni perpetuidad de Ley a sus Órdenes y Decretos, sino cuando legislaba con el consentimiento de las Cortes, que compuestas de las tres clases representaban a la Nación.» Y añade «A Fernando VII corresponde ser Monarca soberano de las Españas; el sólo imaginar la menor novedad en este punto esencial de nuestra Constitución, me hace estremecer». Por todo ello, acaba diciendo «así, mi dictamen es que se borre de la Constitución este artículo y artículos que declaren la sobe-

ranía en la Nación, y todos cuantos estén extendidos sobre tal principio o hagan alusión a él».

En votación nominal sólo se admite suprimir «y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga», pero esta victoria pírrica de la enmienda de Borrull no lo es tanto si pensamos que tal supresión sólo se admite en tanto en cuanto su contenido su entiende que ya está implícito.

En cuanto a la enmienda 17 de refiere al artículo 162 que regula las causas de convocatoria de las Cortes extraordinarias por la Diputación Permanente. En este caso Borrull coincide con enmiendas de otros diputados y propone su enmienda en el artículo 162.2.º. En él se dice que la Diputación Permanente las convocará «quando el Rey se imposibilitare de cualquier modo para el gobierno, o quisiera abdicar la Corona en el sucesor». A ello Borrull propone añadir «autorizar a la Diputación, o bien al Consejo de Estado, para que se informe con certeza de la salud del Rey, y que de ello dé parte a la Diputación».

La justificación de la enmienda por Borrull se basa en que tal como está el precepto «podrá dar ocasión a muchas rencillas, disensiones y transtornos. Se hallará la Diputación perpleja sobre si ha de convocar o no las Cortes ni sabrá qué partido tomar.»

A la vista de las enmiendas presentadas –entre ellas la de Borrull– se devolvió el texto a la Comisión el 9 de octubre de 1811 y ésta el 1 de noviembre aprobó un nuevo texto que añadía al final del artículo 162.2.º la siguiente redacción «estando autorizada en el primer caso la Diputación para tomar las medidas que estime convenientes a fin de asegurarse la inhabilidad del Rey». Así pues, se admitió en parte la enmienda de Borrull.

Finalmente la tercera enmienda que se le admitió también parte, fue su enmienda 18 al artículo 171.3.º, artículo que regula las facultades del Rey. Concretamente propone sobre la función del Rey –artículo 171.3.ª– de declarar la guerra y hacer ratificar la paz «que se apruebe este artículo, considerándolo conforme a lo que disponían nuestras antiguas Leyes Fundamentales, y que añada que no sólo ha de oír el Rey sobre dichos asuntos al Consejo de Estado, sino también a los Diputados permanentes de las Cortes». Para ello se basa en la experiencia histórica de los diferentes Reinos.

En principio el precepto se aprobó por votación nominal el 13 de octubre de 1811 pero dos días más tarde se acuerda añadir, al final del punto tercero del artículo 171, «dando después cuenta documentada a las Cortes», por tanto, se admitió en parte la enmienda de Borrull. La referencia al Consejo de Estado se incluyó no en este precepto, sino en el 235 del Proyecto (236 del texto definitivo, dentro del Capítulo VII referido al Consejo de Estado del Título IV).

IV. Las temáticas abordadas

Por lo que se refiere a las temáticas abordadas en su treinta y cuatro intervenciones –tanto en las enmiendas como en los debates– hay que destacar que en todas ellas, y especialmente en las más importantes, subyace su filosofía de que las Cortes fueron convocadas con el objetivo del «arreglo y mejora de la Constitución política de la Nación española», pero no para elaborar un nuevo texto constitucional alejado de la «Constitución histórica y sin la participación del Rey».

En todos los debates en que Borrull interviene esta filosofía política está presente y en la medida en que el debate constitucional avanza en sentido contrario, Borrull se va posicionando en contra de la Constitución.

Teniendo ello presente podemos agrupar sus intervenciones en tres grandes bloques siguiendo la propia estructura de la Constitución.

El primer grupo comprende ocho enmiendas referidas a la introducción y a los Títulos I (de la Nación española y de los Españoles) y Título II (del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de los ciudadanos españoles). Sus enmiendas se plantean al encabezamiento de la Constitución y a los artículos 1, 3, 4, 5 (6 del Proyecto), 10 (11 del Proyecto), 11 (12 de Proyecto) y 24.

Como ya hemos indicado se le admitieron las enmiendas número 1 al encabezamiento y la 6 al artículo 11 (10 del texto definitivo), así como la enmienda 3 al artículo 3 que se admitió en parte. Respecto de las demás no admitidas destacaríamos su enmienda 5 al artículo 6 (5 del texto definitivo), cuando al definir quiénes «son españoles» incluye en último lugar «los libertos desde que adquieren la libertad en España». Frente a ello Borrull dice que «me opongo a que se tengan por españoles a los libertos que no lleven diez años de vecindad, ganada según la Ley en cualquier pueblo de la Monarquía, como lo tiene V.M. resuelto respecto a todos los extranjeros» y ello porque «no puede servir a un africano el acaso de lograr libertad en España, siendo así que son por naturaleza inconstantes; que tal vez habrá llegado pocos meses antes, y que no puede saberse en debida forma su constante ánimo y voluntad de sujetarse a nuestras leyes.»

La otra enmienda de esta parte no admitida que también cabe destacar es la 7, que pide la supresión del artículo 12 (11 del texto definitivo), que dice «se hará una división más conveniente del territorio español por una Ley constitucional luego que las circunstancias políticas lo permitan».

Borrull se opone pues teme la desaparición de los nombres históricos de los Reinos y su sustitución por «departamentos» con cambio además de los «límites territoriales nacionales». Por todo ello ofrece como alternativa si la supresión no prospera que se añada al final las siguientes palabras: «conservando cada Reino su nombre, y los pueblos que le pertenecen.»

El segundo bloque de intervenciones corresponde a los títulos correspondientes a las instituciones. Son un total de 19 enmiendas y dos intervenciones en debates. Se trata del Título III –De las Cortes– con nueve enmiendas que es el Título al que más presenta; el Título IV –Del Rey– al que presenta 6 enmiendas; y el Título V –De los Tribunales, y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal– al que presenta 4 enmiendas y participa además en dos debates de este Título.

Los artículos a los que se presentan enmiendas son el 27, 31, 92, 100, 112, 129, 139, 155 y 162 del Título III; 171, 189, artículo nuevo al final de Capítulo IV del Título IV; 220, 222 y 242 en el Título IV; y 243 (242 del Proyecto), 259 (258 del Proyecto), 273 (272 del Proyecto), y 285 (283 del Proyecto), en el Título V cuyos artículos 262 (261 del Proyecto) y 277 (276 del Proyecto) interviene en el debate.

Como ya indicamos anteriormente de estas 19 enmiendas sólo se admiten en parte la 17 al artículo 162 y la 18 al artículo 171, apartado 3.º.

Del resto de los debates consideramos que la más importante intervención de Borrull de todo el debate constitucional, que resume bien su postura, es su enmienda nueva al artículo 27. El artículo que Borrull pretende modificar dice «Las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representa la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá». Frente a ello Borrull se opone y propone que las Cortes se celebren como se hacía tradicionalmente «con la asistencia de las tres clases o estamentos, y formando cuerpos separados». Su discurso es el siguiente:

«Veo, Señor, que se propone la celebración de las Cortes sin los estamentos o brazos: yo no puedo conformarme con este idea, y espero que se me hará la justicia de creer que me obliga a ello el bien del Reino, y no los intereses de los particulares. Mis deseos se dirigen y dirigirán siempre a defender los derechos del pueblo, a procurar la conservación de la libertad política, y a impedir que acabe con todos ellos el feroz despotismo que ha afligido a España por tantos años. Y mirando el asunto bajo este punto de vista, diré que en la Constitución se forma una línea que divide el poder del Rey del que se ha reservado el pueblo, y la Nación debe adoptar los medios más eficaces y poderosos para asegurar que ninguno traspase dicha línea, pues cualquiera alteración trastornaría el Estado, y lo conduciría a su ruina. Si pudiera lograrse la fortuna de que todos los Reyes estuviesen animados de unas justas ideas, y contentos con su suerte observasen religiosamente los límites que se les habían prescrito, sería excusado buscar precauciones para contenerlos dentro de los mismos; pero una triste experiencia nos ha enseñado lo contrario; y así, no puede dudarse que con el tiempo venga alguno que deslumbrado con los ejemplos que advierte en otros reinos, intente aumentar su poder, y apropiarse parte de aquellas facultades que competen al pueblo, como lo ejecutaron el Emperador Carlos y Felipe II, y que suceda también alguno semejante a los que ha habido en estos dos últimos siglos, que se deje dominar de aquellos que le rodean

y aspiran al despotismo; y en tales circunstancias procurarán que se elijan Diputados de su confianza, según lo ha intentado varias veces el Ministerio y consta por nuestras leyes o historiadores; y se valdrán de todos los medios posibles para captar la voluntad de los demás, ofreciéndoles empleos y recompensas; y por ello se necesita de multiplicadas y fortísimas barreras para contener su ambición, e impedir que se propase a destruir los derechos del pueblo; y el medio más seguro para lograrlo es la concurrencia de los estamentos del clero, de la nobleza y de la plebe a las Cortes; pues entonces se necesitaría del consentimiento de los tres para el establecimiento de cualquiera ley; y aunque pudiera atraer el Ministerio por los medios referidos la voluntad de alguno de ellos, como ha sucedido frecuentemente, pero sería imposible que redujese a sus ideas a todos, y no hubiese siquiera uno cuya mayor parte de individuos quisiera mirar por el bien del Reino y derechos del pueblo, y así quedarían siempre sin efecto los proyectos contrarios a este; y cualquiera que haya examinado con cuidado las historias nacionales confesará lo mismo, pues consta por ellas, que en Castilla permaneció ilesa la libertad política, mientras se celebraron las Cortes con asistencia de los tres estamentos, y fueron por ello inútiles los esfuerzos del rey D. Alonso el Sabio, y algunos sucesores suyos, para adquirir un poder absoluto; pero desde luego que el Emperador Carlos y despojó a los estamentos de la Iglesia y de la nobleza del derecho de asistir a las Cortes, por habérseles opuesto en las de Toledo de 1538 a los imponderables gravámenes que intentaba imponer al Reino, quedó solo el estamento de la plebe; no pudo ya resistirle, y fue miserable víctima del despotismo. Por más tiempo pudo mantenerse la libertad en Aragón, Valencia y Cataluña; llegó hasta los principios del siglo pasado, y valiéndose entonces Felipe V de la ocasión de las guerras civiles, y de la fuerza de las armas y auxilios de Luis XIV, acabó con esta forma de Cortes y redujo a dichos reinos a una lamentable servidumbre, que ha podido evitar hasta ahora Navarra, conservando por una especie de prodigio sus Cortes en los términos referidos.

Se debe mirar también el asunto bajo de otro aspecto. Supongamos que las Cortes se compusieran solo de los nobles, como sucedía en la segunda época del gobierno feudal; entonces, como advierte Robertson, sería este un sistema sumamente defectuoso por lo que toca al orden público y tranquilidad interior: porque las partes monárquicas y aristocráticas de la Constitución, se estarían combatiendo continuamente con motivo de aspirar los nobles al obtento de mayores prerrogativas, y el Rey a extender las suyas, y llegarían al fin a trastornar la Constitución, y acabar con la forma de Gobierno, por no haber alguna fuerza o poder intermedio que pudiera sostenerles, e impedir que perdiesen aquel equilibrio o estado en que les había puesto la Constitución; y cuán ciertas sean estas observaciones lo acredita la historia; y lo mismo ha de suceder en componiéndose las Cortes de un

solo cuerpo o estamento, el cual, aunque se forme de diferentes clases solo tiene una voz, una voluntad, unos deseos; y así, para que no prevalezca ni el Rey, ni el pueblo, y contener a cada uno dentro de sus límites, se necesita también de una fuerza o poder intermedio, que se una con cualquiera que se oponga a las usurpaciones que se intenten de algunos derechos y trastorno de la Constitución y no hay otro más a propósito que el estamento del clero o de la nobleza, por el grande interés que tienen en la conservación de su libertad y legítimos derechos, y la disposición que logran para estorbar cualesquiera alteración el uno por la autoridad, que según dice la comisión en el discurso preliminar, le da “la santidad y sabiduría propias de su ministerio”, y le hace respetar aun de los Gobiernos despóticos, y el otro, por sus distinciones y riquezas.

Por ello Montesquieu, este autor tan celebrado por los filósofos modernos, requiere estos poderes intermedios en el gobierno monárquico, y asegura que hasta el del clero se ha “de considerar siempre como un bien inestimable”; y al ver en la tercer época del sistema feudal arregladas con intervención de los estamentos del clero, de la nobleza y de la plebe las Cortes, aseguran que todo “se hallaba en tal concierto, que no ha habido en la tierra un Gobierno tan bien templado”. Lo mismo manifesté que sucedió en España mientras permanecieron dichos estamentos o poderes intermedios; y se sabe que la Inglaterra por conservar la propia forma de gobierno, mantiene ilesa su libertad política, y se ha podido elevar al más alto grado de poder y riqueza.

A todo esto se añade que la comisión previno en el principio de su proyecto, y V. M. se sirvió aprobar, que las leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de la Nación. Estas antiguas leyes fundamentales de Castilla, Aragón, Valencia y Cataluña, requieren dichos poderes intermedios, o asistencia de los estamentos del clero, de la nobleza y de la plebe a las Cortes: las de Navarra lo exigen también, y permanecen aún en su vigor y observancia; por ello se ha logrado el bien del Reino, y por lo mismo no corresponde derogar dichas leyes que V. M. considera proporcionadas para promover la gloria, la prosperidad y el bien de la Nación, ni ejecutarlo en aquella parte que consta haber contribuido a un fin tan importante.

No pueden demostrar lo contrario las varias razones que alega la comisión en el discurso preliminar. Dice primeramente que los magnates y prelados no asistían a las Cortes en representación de ninguna clase, ni usaban del nombre de procuradores, pues la Nación no les daba poderes. Yo deseara que la comisión se hubiera hecho cargo de que, según las disposiciones del gobierno feudal, y de todos los que después de la invasión de los sarracenos se establecieron en España, se halla-

ba dividido el Estado en tres clases: la de eclesiásticos, la de nobles y la de plebeyos; en las Cortes los de cada una representaban la suya y de sus dependientes; y así ninguna de ellas podía representar toda la Nación, ni recibir poderes de la misma, ni ahora tampoco los Diputados los tienen de toda ella, sino cada uno de su provincia; y como todos juntos representan la Nación, sucedía entonces lo mismo concurriendo las tres clases o estamentos.

Se le añade que los nobles no tienen los derechos exclusivos que los pongan fuera de la comunidad de los ciudadanos, ni de intereses diferentes del pro común al de la Nación (tal vez se querrá decir de la plebe), y así faltó la causa que dio origen a los brazos. Pero yo entiendo que su carácter, y las muchas riquezas y bienes que disfrutaban los nobles, contribuyeron a que formasen una clase separada. Estas ideas eran las que reinaban en los pueblos antiguos; y adoptándolas los romanos, dividieron el pueblo en 193 centurias, cada una de las cuales tenía un voto para el establecimiento de las leyes; y en las 98 primeras centurias colocaron a los sujetos de mayor carácter y riquezas, y los demás ciudadanos estaban repartidos en las 95 restantes; y con ello los primeros eran dueños de los votos, de lo cual estuvieron muy distantes los godos en la tercer época de su gobierno, y también los españoles, dando representación o autoridad igual a dichos tres estamentos: y así, habiendo dispuesto que formasen cuerpos separados los nobles y Prelados, deben continuar en ello, aunque no disfruten privilegios exclusivos, por conservar algunas distinciones, sus riquezas y bienes, y tener por ello mayor interés en la conservación del Estado, y deber lograr alguna mayor autoridad; y así, el mismo Montesquieu manifiesta ser esto bastante para formar un estamento o clase separada. Concorre también que según confiesan los publicistas, la nobleza entra de algún modo en el ser de la Monarquía, y ha de tener por ello algunas prerrogativas que la distingan de los demás del pueblo; y la comisión, no obstante de conocer haberse abolido los derechos exclusivos, expresa en el discurso preliminar que ha de lograr mucho influjo en la sociedad por “sus honores distinciones y riqueza;” y con ello aparecen en la misma otras prerrogativas y derechos que no se hallan en los demás; y se sabe también que en Inglaterra, no obstante de haber quitado a la nobleza las jurisdicciones baronales, continúan, no por otro motivo más que por el referido, de formar un estamento o Cámara separada de la de los Comunes. Y en orden a los Prelados, concurre también la circunstancia particular de que no solo ejercen la jurisdicción espiritual, sino igualmente otra que debieron a la generosidad de los Príncipes; por lo cual deben ser mirados en una clase distinta de la general del pueblo.

Parece a la comisión un obstáculo insuperable para los estamentos la desigualdad en que está dividida en España la nobleza, su multitud y diferencia; pero en verdad no lo es, pues aunque sea imposible que se reúna toda en las Cortes,

consta por los censos que se han formado la que hay en cada provincia, y podría elegirse por sus individuos cierto número de sujetos de cada una de ellas; ni puede considerarse política absurda señalar número fijo, como no lo fue, sino una providencia justísima, la de que no pudiendo acudir todos, después de haberse extendido tanto el imperio feudal, se eligiesen a algunos que representasen a todos los demás. Ni hay tampoco motivo para negar el voto a algunos de los nobles que tengan las mismas circunstancias que V. M. ha prescrito para lograrlo los demás, pues el derecho debe ser igual para todos; y se sabe que en varias provincias concurrían a las Cortes todos los de esta clase. Se opone también que los Prelados de América no podrían abandonar sus diócesis por tanto tiempo; mas no había necesidad de ello, pudiendo nombrar cierto número de los mismos, y los que no pudiesen venir, valerse de procuradores con las instrucciones convenientes. Ni hallo dificultad alguna en que el Prelado represente al clero de su diócesis ni tampoco en que pudiese este elegir un Diputado, como anteriormente se había concedido en diferentes Reinos a los cabildos eclesiásticos.

Y en fin, se opone que la distinción de brazos provocaría la más espantosa desunión, fomentaría los intereses de cuerpos, y excitaría celos y rivalidades; pero desvanece todos estos reparos el ejemplo de Inglaterra, donde no obstante de haber dos Cámaras, el bien del reino une a sus individuos, y les obliga a adoptar lo más conveniente al mismo. Y no puede debilitarlo el que se diga que la Constitución de Inglaterra está fundada sobre esta base; pues lo mismo ha sucedido en Castilla, Aragón, Valencia, Cataluña y Navarra; y V. M. quiere restituir su observancia a las antiguas leyes fundamentales de la Monarquía.

Añade la comisión, que en Inglaterra la costumbre y el espíritu público no lo repugnan; y yo considero que se mantiene aún en Navarra, y lo sostuvo en los demás reinos de España la costumbre y el espíritu público por muchos siglos, que el haberse innovado dichos sabios establecimientos, ha sido causa de tantas desgracias como está padeciendo España.

Y alega también que la experiencia ha hecho útil y aun venerable en Inglaterra la institución referida, que en España tendría que luchar contra todos los inconvenientes de una verdadera novedad: mas yo diré, que la experiencia ha hecho también útil y aun venerable en España la citada institución, y que ella misma ha acreditado que mientras subsistió no pudo introducirse el despotismo, y que después de haberla destruido se extendió a modo de un rápido torrente por toda la Península; que no hay alguno que pueda negarlo, y por lo mismo, es preciso que se aprecien estos establecimientos de nuestros mayores, y que se desee lo que ha producido tantas utilidades y ventajas a la Nación.

Aquí suspendió el orador su lectura, y refiriéndose al manifiesto de la Junta Central, de que se acababa de leer la parte relativa a este punto, dijo:

No puedo omitir que en el manifiesto que los individuos de la Junta Central hacen de su conducta, y acaba de leerse, se asegura, hablando de las antiguas Cortes de Castilla, que el Rey era quien concedía a los pueblos la gracia del voto en las mismas, lo cual dará tal vez motivo para que crea alguno la debilidad de ellas, por esta especie de dependencia que el estamento de la plebe tenía del Rey, y proporción que lograba el mismo de aumentar cuanto quisiera su partido por medio de dichas gracias: mas esto no sucedió en los tiempos anteriores a la introducción del despotismo; pues tengo muy presente que las Cortes de Alcalá de Henares del año de 1348 fueron de las más memorables, no solo por haber admitido el ordenamiento que tomó el nombre de aquel pueblo, y aprobado el Código de las Partidas, que aún estaba sin uso en el Reino, sino también por haber reducido el número de ciudades y villas que lograban el derecho de asistir a las Cortes, determinando que fueran solo 17; y lo ejecutaron, como dice el crítico Ferreras en la Historia de España, por la gran confusión y atraso que causaba la multitud de votos: y así aparece que la concesión de esta gracia tocaba a las Cortes, y no al Rey; y se reconoció lo mismo aun después de reinar en España la dinastía austriaca; y por ello el reino de Galicia que tenía voto en las antiguas Cortes, y no obstante de sus recomendables circunstancias, había quedado sujeto después al de Zamora, no acudió al Rey a pretender la restitución de este derecho, sino a las mismas Cortes que se celebraban en el convento de San Francisco de la ciudad de Santiago, y habían empezado en 1.º de Abril del año 1520, según refiere Sandoval en la Historia del Emperador Carlos V, y lo propio sucedía en Valencia; y lo demuestra el que deseosas de lograr voto en las Cortes las villas de Borriana y Villarreal, acudieron con esta pretensión a las que se estaban celebrando en dicha ciudad en el año de 1329, y hecha la gracia, aun pudieron asistir sus síndicos o Diputados a la conclusión de ellas, según consta por las mismas que poseo, impresas en la referida ciudad en el año de 1842 [lo que me ha parecido exponer, para que se conozca que las antiguas Constituciones de España no permitían que pudiesen los Reyes aumentar su partido por dichos medios: mas no quiero pretender con ello que solo tengan ahora voto en las Cortes los pueblos que lo lograban anteriormente. Antes bien convengo en el derecho de los demás para el nombramiento de Diputados en las actuales circunstancias, y en que cada clase elija cierto número de ellos.

Y así me parece que deben restablecerse las firmes barreras que formaron nuestras antiguas Constituciones, y que mientras subsistieron han impedido el trastorno del Estado, y la introducción del despotismo; y que por ello, y querer V. M. que se conserven las leyes fundamentales de España, corresponde que mande que se celebren las Cortes con asistencia de las tres clases o estamentos, y formando cuerpos separados» (*Diario de Sesiones* núm. 345, de 12 de septiembre de 1811, p.p. 1820-1822).

Esta apelación a razones históricas aparece también en otras enmiendas de este segundo bloque, como es el caso de la enmienda 20 que propone un nuevo artículo al final del Capítulo IV del Título IV, donde se recoge «el juramento que habían de hacer al Príncipe de Asturias las Infantas y el Reino» tal y como se hacía históricamente en Castilla.

Finalmente el tercer bloque de enmiendas –más breve– comprende un total de cinco enmiendas. De ellas, tres se presentan al Título VI –Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos–, ningún al Título VII –De las contribuciones–, una al Título VIII –De la fuerza militar nacional–, ninguna al Título IX –De la instrucción pública–, y una última enmienda al Título X –De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella–. Ninguna de esas enmiendas se admitió. Las enmiendas son al artículo 315 (313 del Proyecto); 326 (324 del Proyecto); 334 (332 del Proyecto); 362 (360 del Proyecto); y 375 (373 del Proyecto).

En relación a la administración local sus propuestas van encaminadas a que en cada pueblo haya dos síndicos, o sobre el número de reuniones de las diputaciones provinciales. Finalmente hay que destacar que se opone a la existencia de la milicia nacional y a que sea posible una reforma total de la Constitución, pues debían mantenerse como intangibles sus preceptos fundamentales.

V. A modo de conclusión

Como resumen de todo ello podemos afirmar, como ya indicamos en su día con Joaquín Lorenzo Villanueva, el otro de los Diputados más activos durante el proceso de elaboración de la Constitución de Cádiz, que es un valenciano importante de los que representaron al pueblo valenciano. Su labor en sede parlamentaria se puede complementar con algunos libros interesantes, como es el caso del *Discurso sobre la Constitución que dió al Reyno de Valencia su invicto conquistador el Señor D. Jaime Primero*, que había publicado Borrull en el año 1810 y que constituye, sin duda, una buena introducción a lo que es el pensamiento que Borrull transmite después a través de los debates en Cádiz.

En todo caso nos encontramos ante una figura histórica que procedente de planteamientos políticos partidarios del principio de división de poderes y de la limitación del poder real, sin embargo no admite que la Constitución se elaborara sin la participación y el consenso del Rey, por lo que a lo largo de todos los debates apeló constantemente a la tradición histórica y poniendo siempre como ejemplo el funcionamiento que consideraba ejemplar de las instituciones forales del antiguo Reino de Valencia.

Anexo

Intervenciones de Francisco Xavier Borrull

Enmienda 1	25 agosto 1811	DS 327	supresión	SI
------------	----------------	--------	-----------	----

En la introducción, donde dice «[...] de promover la gloria, la prosperidad y el bien estar de toda la nación [...]» Borrull propone que se diga «[...] de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación [...]»

Borrull propone este cambio por entender que estas palabras referentes al «bien estar de la Nación» no son propias para significar lo que se desea y que en su lugar ha de elegirse el bien de la Nación.

Enmienda 2	25 agosto 1811	DS 327	adición	NO
------------	----------------	--------	---------	----

Artículo 1: «La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.»

Borrull propone añadir: «bajo de un mismo gobierno, y nuestras Leyes Fundamentales.»

Para ello argumenta lo siguiente «Veo que la Comisión se quiere contraer a España, y por ello expresa que la “Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” pero deseando hablar solamente de los vasallos de Fernando VII, comprende también sin pensar a los que no lo son, esto es, a los portugueses; no pudiéndose dudarse que el Reino de Portugal desde los tiempos antiguos es y ha sido parte de la España, puesto que lo reconocieron así los romanos en las diferentes divisiones que hicieron de ella, y después han convenido todos en lo mismo. Debiendo, pues, añadirse algunas palabras que los distingan y manifiesten como corresponde al motivo de su unión, podría concebirse el artículo con los términos siguientes “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios bajo de un mismo gobierno y nuestras Leyes Fundamentales».»

La enmienda no fue aprobada.

Enmienda 3	25/29 agosto 1811	DS 330 y 331	supresión	NO
------------	-------------------	--------------	-----------	----

Artículo 3: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente de derecho de establecer sus leyes fundamentales, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga.»

Borrull propone la supresión de este precepto por entender que la soberanía reside en el Rey y por ello propone «el pueblo español trasladaba al Rey que elegía toda la soberanía, pero le ponían freno las leyes fundamentales que juraba, para que enteramente autorizado, no pudiese partir, dividir, ni enajenar los bienes pertenecientes a la Corona: aunque independiente, procurase más bien el beneficio de la Patria que el suyo propio.» Y añade posteriormente «a Fernando VII corresponde ser Monarca soberano de las Españas; el sólo imaginar la menor novedad en este punto esencial de nuestra Constitución, me hace estremecer.» Y añade «al Monarca désele el goce de su soberanía; no se le prive de lo que es suyo; es contra todo derecho; nadie puede ni debe despojarle de esta suprema potestad, que aún cuando no fuera derivada su Real personal inmediatamente de Dios, está ya cedida a sus descendientes y a nuestro deseado Fernando le toca por derecho de sucesión y justicia, pues se halla jurado y proclamado solemnemente Rey de España y de las Indias.» Por todo ello, acaba diciendo «mi dictamen es que se borre de la Constitución este artículo y artículos que declaren la soberanía de la Nación, y todos cuales estén extendidos sobre tal principio o hagan alusión a él».

En relación a este precepto sólo se admite suprimir la referencia a «y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga» pero no por atender la petición de Borrull, sino por entender que ya estaba incluida en la primera parte.

Hay votación nominal y, finalmente, el artículo queda de la siguiente manera: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.»

Enmienda 4	30 agosto 1811	DS 332	supresión	NO
------------	----------------	--------	-----------	----

Artículo 4: «El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos, que la componen.»

Borrull propone la supresión de la parte final de este artículo, es decir, la referencia a «puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen». La razón que aduce Borrull en esta enmienda es que las leyes deben ser breves y entiende además que «la Constitución es una obra maestra, y ha de servir de norma para la formación de las demás leyes; y aparece a más de ello que la proposición de ser la felicidad de la Nación el objeto de gobierno, es una cosa tan clara y evidente que ninguno puede poner duda, ni sobre la verdad de la misma, sino sobre la inteligencia de sus palabras, y por ello corresponde [...] ni razón alguna para demostrarla.»

La enmienda no se admite si bien se acuerda que pase a formar parte del Capítulo III del Título II cuando habla del Gobierno y que se convierta con el texto que aparecía primitivamente como artículo 4 en el artículo del texto definitivo de la Constitución.

Enmienda 5	31 agosto 1811	DS 333	supresión	NO
------------	----------------	--------	-----------	----

Artículo 5, apartado 5.º: «Son españoles los libertos desde que adquieran la libertad en España.»

Borrull se opone con las siguientes palabras «me opongo a que se tengan por españoles a los libertos que no llevan diez años de vecindad, ganadas según la Ley en cualquier pueblo de la Monarquía, como lo tiene V.M. resuelto respecto a todos los extranjeros.» Y añade que «no puede servir a un africano el acaso de lograr libertad en España siendo así que son por naturaleza inconstantes; que tal vez habrá llegado pocos meses antes, y que no puede saberse en debida forma su constante ánimo y voluntad de sujetarse a nuestras leyes.»

La enmienda no se admite y sólo se cambia la referencia «en España» por la «en las Españas» asumiendo en este caso una enmienda presentada por el Diputado Becerra.

Enmienda 6	2/3 septiembre 1811	DS 335 y 336	adición	SI
------------	---------------------	--------------	---------	----

Artículo 11 (luego 10 del texto definitivo) es el que referencia el territorio de las Españas. En este sentido Borrull propone por un lado que aparezca el Señorío de Molina y también que cuando se mencione África se haga referencia a Ceuta, a Melilla, al Peñón y Alhucemas. En su justificación recuerda que el Señorío de Molina no forma parte ni de Aragón ni de Castilla y en cuanto a los territorios africanos no se pueden considerar dentro de la referencia a «terrenos e islas adyacentes» porque están en África y en cambio sí que se mencionan los territorios de América y de África.

Se admite la enmienda por lo que se refiere a la inclusión del Señorío de Molina y en cuanto a África lo que se hace es añadir «con las demás posesiones de África» después de la referencia a las Canarias, además de una referencia a la Península de Yucatán, que había planteado otro diputado.

Enmienda 7	2 septiembre 1811	DS 335	supresión	NO
------------	-------------------	--------	-----------	----

El artículo 12 del Proyecto decía «Se hará una división más conveniente del territorio español por una Ley constitucional luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan.» Este texto se convirtió luego definitivamente en el artículo 11 del texto definitivo.

Borrull se opone «porque no corresponde mandar en esta Constitución que la Nación forme alguna Ley constitucional en otras Cortes sobre dicho asunto» y «por-

que no se explica qué división ha de ser ésta». Por todo ello lo que propone es la supresión del artículo y que sólo en el caso de que mantenga la actual redacción se añada la referencia la final de «conservando cada Reino su nombre, y los pueblos que le pertenecen».

La enmienda no se admitió.

Enmienda 8	9 septiembre 1811	DS 342	adición	NO
------------	-------------------	--------	---------	----

El artículo 24 dice: La calidad de ciudadano se pierde «segundo, por admitir empleo de otro gobierno». Borrull propone que se añada además «o pensión» después de la referencia a «empleo».

No hubo debate ni justificación y la enmienda no se admitió.

Enmienda 9	12/13 septiembre 1811	DS 345 y 346	modificación	NO
------------	-----------------------	--------------	--------------	----

Artículo 27: «Las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.»

En un discurso que hemos transcrito en el texto de la monografía que consideramos que es el más importante que pronuncia Borrull en las Cortes de Cádiz, y al cual nos remitimos, destacamos sobre todo la referencia a que las Cortes deben realizarse «con asistencia de las tres clases o estamentos, y formando cuerpos separados», con lo cual se está oponiendo radicalmente al sistema de representación que se propone en la nueva Constitución.

Hubo votación nominal y el artículo fue aprobado por 112 votos a favor y 31 en contra, entre los que se encontraba el de Borrull. Por lo tanto, la enmienda de Borrull no se admite.

Enmienda 10	20 septiembre 1811	DS 353	modificación	NO
-------------	--------------------	--------	--------------	----

Artículo 31: «Por cada 70.000 almas de la población compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un Diputado de Cortes.»

Borrull propone que en vez de por cada 70.000 almas sea por cada 100.000 por considerar que no se permite el bien del Estado que se compongan las Cortes de un excesivo número de Diputados. «La gran multitud de los mismos ocasiona muchas dilaciones en los negocios que han de tratarse.» Además indica que «mandar por cada 100.000 almas de población se nombre un Diputados, con lo cual habrá bastantes para

representar dignamente a esta grande y poderosa Nación, lo que no pende del número, sino de la cualidad de los mismos».

Así pues, los argumentos para elevar de 70.000 a 100.000 almas el número que debe representar cada diputado, responde por un lado a considerar que el número es excesivo y al excesivo coste que supone un mayor número de diputados.

La enmienda no se admite.

Enmienda 11	28 septiembre 1811	DS 361	supresión	NO
-------------	--------------------	--------	-----------	----

Artículo 92: «Se requiere además para ser elegido Diputado de Cortes tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios.»

La justificación que da Borrull es que muchos militares, comerciantes, magistrados, empleados y eclesiásticos que tienen méritos para ser diputados, no pueden serlo al carecer de estos bienes propios. En este sentido curiosamente coincide con Villanueva especialmente con la referencia los eclesiásticos, categoría ésta a la que pertenecían los dos diputados valencianos.

La enmienda no se admite.

Enmienda 12	28 septiembre 1811	DS 361	supresión	NO
-------------	--------------------	--------	-----------	----

Artículo 100: «Este artículo regula los poderes en que están concebidos para poder acudir a las Cortes.»

Concretamente lo que propone suprimir Borrull es que estas cláusulas que recogen esos poderes consideran que impiden tratar «gravísimos asuntos en que tanto puede interesar el bien del Estado».

En relación a esta propuesta de supresión del artículo 100 por lo restrictivo que significa para los poderes de los diputados elegidos, pese a que la Comisión le aclaró a Borrull que al final de la Constitución se regulará el procedimiento de su reforma y, por tanto, la posibilidad de modificar estos aspectos, Borrull entiende que el artículo 100 impide tratar asuntos que puedan sobrevenir y que no están previstos en los poderes de cada diputado.

La enmienda no se admitió.

Enmienda 13	30 septiembre 1811	DS 363	modificación	NO
-------------	--------------------	--------	--------------	----

Artículo 112 en el Proyecto de Ley: «En el año de la renovación de los Diputados se celebrará el 15 de febrero a puerta abierta la primera Junta preparatoria, siendo el Presidente el que lo sea de la Diputación Permanente y los restantes individuos de ella de los secretarios escrutadores.»

La única modificación que se admitió a este precepto no fue a propuesta de Borrull y se refería a que al final, después de Diputación Permanente, el texto fuese «y de secretarios escrutadores los que nombre la misma Diputación de entre los restantes individuos que la componen». Sin embargo la propuesta de modificación de Borrull era entender que habría que retrasar a una fecha de mejor situación climática dado que para estar el 15 de febrero tenían que comenzar a acudir a Madrid, o donde se reunían las Cortes, los diputados «en lo más fuerte del invierno». Frente a ello se le dijo que muchos de los diputados eran labradores y hacendados y como el período de sesiones dura de marzo a mayo si se atrasaba un mes, es decir, a junio, que es lo que proponía Borrull que comenzase el 15 de marzo, podían salir perjudicados todos aquellos diputados que eran labradores y hacendados por la fecha de las cosechas.

La enmienda no se admitió.

Enmienda 14	2/3 octubre 1811	DS 361/366	adición	NO
-------------	------------------	------------	---------	----

Artículo 129: «Durante el tiempo de su diputación contado para este efecto desde que el nombramiento conste en la permanente de Cortes, no podrán los Diputados admitir para sí, ni solicitar para otro empleo alguno de provisión del Rey, ni a un ascenso como no sea de escala en su respectiva carrera.»

En este sentido Borrull lo que proponía era añadir la prohibición de que los diputados soliciten para sí ni para otro empleo alguna de provisión del Rey, ni ascenso, se extienda también a un año después de haber concluido su mandato. La justificación era aumentar todavía más la garantía que buscaba este artículo.

La enmienda no se admitió.

Enmienda 15	4 octubre 1811	DS 367	modificación	NO
-------------	----------------	--------	--------------	----

Artículo 139: «La votación se hará a pluralidad absoluta de votos, y para proceder a ella será necesario que se hallen presentes a lo menos la mitad y uno más de la totalidad de los Diputados que deben componer las Cortes.»

Borrull propone modificar este artículo para que el quórum de asistencia para la adopción de acuerdos fuera más alto del propuesto, que es de la mayoría absoluta y apunta la posibilidad de que sea los dos tercios. En este sentido dice que no es difícil que los dos tercios estén donde se reúnen las Cortes y se evita que las votaciones de las leyes lo sean por unas minorías, es decir, por una cuarta parte.

La enmienda no se admitió.

Enmienda 16	7 octubre 1811	DS 370	supresión	NO
-------------	----------------	--------	-----------	----

El artículo 155 establecía la fórmula de promulgación de las leyes por parte del Rey. En este sentido Borrull propone suprimir en dicho precepto la referencia de que «el Rey, además de por la gracia de Dios, lo es y por la constitución de la Monarquía española». Para ello entiende que esa referencia procede la imposición de Napoleón en el Estatuto de Bayona y, además, carece de antecedentes en la historia de la Monarquía española.

La enmienda no se admite.

Enmienda 17	8/9 octubre 1811 1 noviembre 1811	DS 371, 372 y 395	adición	SI
-------------	--------------------------------------	-------------------	---------	----

En ese artículo 162 en el que se establecen los casos en que la Diputación Permanente de las Cortes convocará a éstas en unos determinados supuestos, Borrull propone añadir en el punto segundo una aclaración de cómo debe actuar la Diputación Permanente en el caso de la inhabilitación del Rey. Su propuesta es que se diga «autorizar a la Diputación, o bien al Consejo de Estado, para que se informe con certeza de la salud del Rey, y que de ello dé parte a la Diputación».

Como justificación indica que tal como está el artículo «podrá dar ocasión a muchas rencillas, disensiones y trastornos. Se hallará la Diputación perpleja sobre si ha de convocar o no las Cortes, ni sabrá qué partido tomar».

Con relación a esta propuesta el 9 de octubre se devolvió el párrafo a la Comisión, la cual aprobó el 1 de noviembre un nuevo texto, añadiéndose al final de este segundo punto «estando autorizada en el primer caso la Diputación para tomar las medidas que estime convenientes a fin de asegurarse la inhabilitación del Rey».

Así pues esta enmienda se admite en parte.

Enmienda 18	10 octubre 1811	DS 373	adición	SI
-------------	-----------------	--------	---------	----

En relación al artículo 171 que recoge otras funciones del Rey, en cuanto a la tercera en el Proyecto de Ley se decía «declarar la guerra y hacer y ratificar la paz».

En este sentido Borrull propone que se apruebe este artículo considerándolo conforme lo que disponían las antiguas leyes fundamentales y que se añada «que no sólo ha de oír el Rey sobre dichos asuntos al Consejo de Estado, sino también a la Diputación Permanente de las Cortes».

Borrull por tanto repasa para justificar este argumento la historia de los diversos Reinos que integran España y llegar a esa conclusión. El 13 de octubre se aprueba el artículo tal como está en votación nominal pero el 15 de octubre se acuerda añadir al final «dando después cuenta documentada a las Cortes».

Por tanto la enmienda de Borrull se admitió en parte y la referencia al Consejo de Estado se incluyó luego en el artículo 235 del Proyecto (236 del texto definitivo).

Enmienda 19	16 octubre 1811	DS 379	modificación	NO
-------------	-----------------	--------	--------------	----

El artículo 189 se propone modificar de tal manera que los dos Diputados y los dos Consejeros de Estado que han de formar parte de la regencia, no sean los más antiguos sino los más capacitados. Para ello Borrull aduce «yo considero que no debe atenderse a la antigüedad, sino al mayor mérito de los sujetos» porque «no siempre los más antiguos tienen el talento, instrucción y tino que logran otros del mismo cuerpo».

La enmienda no se admitió.

Enmienda 20	20 octubre 1811 6 noviembre 1811	DS 383 y 400	adición	NO
-------------	-------------------------------------	--------------	---------	----

Es una enmienda de adición de un nuevo artículo al final del Capítulo IV del Título IV, donde se recoja «el juramento que habían de hacer al Príncipe de Asturias los Infantes y el Rey». Para ello se justifica en lo que había sido tradición históricamente en el Reino de Castilla.

La enmienda se remitió a la Comisión la cual posteriormente informó el 6 de noviembre que no la admitía a trámite.

Enmienda 21	20 octubre 1811	DS 383	supresión	NO
-------------	-----------------	--------	-----------	----

Artículo 220: «La dotación de la Casa del Rey y los alimentos de su familia, de que hablan los artículos precedentes, se señalarán por las Cortes al principio de cada reinado, y no se podrán alterar durante él.»

Borrull propone suprimir este artículo 220 por entender que ha habido reinados como el de Felipe V, que duró 45 años. Por tanto, sería posible durante tanto tiempo alterar esa dotación de la Casa Real.

La enmienda no se admite.

Enmienda 22	22 octubre 1811 11 noviembre 1811	DS 385 y 405	modificación	NO
-------------	--------------------------------------	--------------	--------------	----

El artículo 222 regula los Secretarios de despacho y propone modificar este artículo en dos sentidos. Por un lado, reducir el número a sólo dos o tres y, por otro, «no separar de la de Gracia y Justicia lo que toca al gobierno de Rey».

El debate que se inició el 22 de octubre tuvo luego su continuidad el 11 de noviembre en donde Borrull aduce las razones que le llevan a proponer esta enmienda que no son otras que razones económicas, pero que no deben crearse más secretarías de despacho y además no tiene sentido separar Gracia y Justicia.

La enmienda no se admite tal y como la plantea Borrull aunque es verdad que se rebaja solamente de ocho a siete las secretarías pero sin embargo se dejaba en el propio texto constitucional la puerta abierta a que se pudieran crear más.

Enmienda 23	31 octubre 1811	DS 394	adición	NO
-------------	-----------------	--------	---------	----

El artículo 235 del Proyecto dice: «El Consejo de Estado es el Consejo del Rey, que oirá su dictamen en los asuntos graves señaladamente y para dar o negar la sanción de las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.»

Borrull lo que propone es añadir «que el Rey oiga también el dictamen de la Diputación Permanente de las Cortes para declarar la guerra y hacer la paz», cosa que como hemos visto anteriormente había propuesto ya en su enmienda 18 al artículo 171.3 que aparece en el *Diario de Sesiones* del día 10 de octubre de 1811.

No se celebra debate puesto que ha se hizo anteriormente y simplemente la enmienda no se admite.

Enmienda 24	15 noviembre 1811	DS 409	supresión	NO
-------------	-------------------	--------	-----------	----

Al artículo 242 del Proyecto de Ley (243 del texto definitivo) que dice: «Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.»

Borrull propone suprimir la expresión «en ningún caso», cuando se prohíbe a las Cortes y al Rey ejercer «funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos». La razón es que las causas de los diputados se sustancien por una Comisión del Congreso.

Esta enmienda no se admite.

Enmienda 25	22 noviembre 1811	DS 416	supresión	NO
-------------	-------------------	--------	-----------	----

Artículo 258 (259 del texto definitivo) que dice: «Habrá en la Corte un Tribunal, que se llamará Supremo Tribunal de Justicia.»

Borrull entiende que es innecesario ese Tribunal Supremo de Justicia y que sus funciones pueden ser asumidas por el Consejo de Estado.

No se admite la enmienda.

Debate 1	30 noviembre 1811	DS 424		
----------	-------------------	--------	--	--

Borrull participa en el debate de la enmienda de Zorraquín al artículo 261 (262 del texto definitivo), sobre una posible «cuarta instancia» recordando que históricamente sí hubo «cuarta instancia» considerándose que se recogerse debía estar en la Audiencia y no en el Tribunal Supremo.

Enmienda 26	4 diciembre 1811	DS 428	adición	NO
-------------	------------------	--------	---------	----

Artículo 272 del Proyecto (273 del texto definitivo). Dice: «Se establecerán Partidos proporcionalmente iguales y en cada Cabeza de Partido habrá un Juez de Letras con un Juzgado correspondiente.»

En este precepto Borrull propone añadir que «los Jueces de Letras de las Cabezas de Partido sólo puedan conocer de los pleitos pertenecientes a las mismas, y no de los otros pueblos». Como justificación dice que «en los demás pueblos los Alcaldes pueden seguir conociendo como se hace en esos momentos de los pleitos de los vecinos del mismo».

No se admite la enmienda.

Debate 2	6 diciembre 1811	DS 430		
----------	------------------	--------	--	--

Borrull interviene en el debate del artículo 276 del Proyecto (277 del texto definitivo). Este precepto establece lo siguiente: «Deberán asimismo remitir a la Audiencia respectiva listas generales cada seis meses de las causas civiles, y cada tres de las criminales que pendieren en sus Juzgados, con expresión de su estado.»

En el *Diario de Sesiones* se dice «El Sr. Borrull hizo presente que no debía diferirse la aprobación de este artículo, que en sustancia era el mismo que el 266 ya sancionado». En realidad se está refiriendo al 269 del Proyecto (270 del texto definitivo).

El artículo se aprobó tal cual sin ningún tipo de variación.

Enmienda 32	26 enero 1812	DS 479	modificación	NO
-------------	---------------	--------	--------------	----

Artículo 283 del Proyecto (285 del texto definitivo). Ante la nueva redacción de este artículo 283 del Proyecto propuesto por la Comisión, Borrull entiende que debe modificarse para que haya en el procedimiento judicial una cuarta instancia y no sólo tres como dice el texto. Para ello recuerda que ya lo había planteado en el debate del artículo 261 «porque serán cuatro los Jueces (a saber el inferior y los tres Ministros que pronunciaran la segunda sentencia) los que piensan de un modo; y de otro también los cuatro Ministros que han conocido en última instancia; y no habiendo motivo para atribuir mayor ciencia a éstos que a los otros, no debe prevalecer su dictamen, y por lo mismo ha de quedar en duda qué decisión de éstas es la más justa, y es preciso que se declare por medio de una cuarta instancia y sentencia.»

La enmienda no se admitió.

Enmienda 27	11 enero 1812	DS 465	adición	NO
-------------	---------------	--------	---------	----

El artículo 313 (315 del texto definitivo) dice lo siguiente: «Los Alcaldes se mudarán todos los años, los Regidores por mitad cada año y lo mismo los Procuradores Síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.»

En este artículo que, como vemos, regula el mandato de Alcaldes, Regidores y Procuradores, Borrull recuerda que frente a la composición prevista en los Ayuntamientos en el artículo 307 del Proyecto (309 del texto definitivo) se habla de un solo Procurador Síndico y que ahora se plantea que puede haber dos y esto es contradictorio. Por todo ello que ante esta contradicción y pese a no aprobarse su propuesta de que hubiesen dos, eleva a la Comisión una adición que diga «que haya dos Síndicos en todos los pueblos, y que no de ellos sea el Síndico Personero del Común».

La enmienda no se admite por las Cortes ni luego la posterior adición que eleva a la Comisión y que ésta no admite al contestar en este sentido el 7 de febrero de 1812, tal y como lo refleja el *Diario de Sesiones* 485.

Enmienda 28	12 enero 1812	DS 466	modificación	NO
-------------	---------------	--------	--------------	----

Es al artículo 324 (que es el 326 del texto definitivo). Dice así «Se compondrá esta Diputación del Presidente, del Intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias, de que trata el artículo 11.»

Borrull propone añadir que la integren el Presidente, el Intendente y siete o más individuos, ésta es su adición «según el número de Partidos o Corregimientos en que está dividida la provincia, de suerte que se elija un vocal por cada Partido». Para ello justifica que «no pueden lograrse estos importantes fines “de la Diputación” si no elige cada partido el sujeto que le parezca más a propósito para llevarlos a cabo, por ser muy distintos los intereses, urgencias y el estado de población, agricultura, industria y caudales de los pueblos de unos Partidos respecto de los otros, y no poder conocerlos perfectamente más que los naturales y vecinos de ellos; y no siguiendo estas ideas, lejos de servir de utilidad a los diputados, causaría muchos perjuicios a varios pueblos.»

La enmienda no se admitió.

Enmienda 29	14 enero 1812	DS 468	supresión	NO
-------------	---------------	--------	-----------	----

En el artículo 332 del Proyecto (334 del texto definitivo), se decía entre otras cosas que «el número de sesiones que se prescriben, es de noventa como máximo para las Diputaciones.»

Borrull propone suprimir esta referencia pues no corresponde a la Constitución señalar el número de sesiones ni «tampoco puede establecer una misma regla para todas las provincias, ni para todos los tiempos», porque hay muchas diferencias entre provincias y además está en estos momentos la ocupación francesa.

La enmienda no se admite.

Enmienda 30	16 enero 1812	DS 460	supresión	NO
-------------	---------------	--------	-----------	----

Propone la supresión el artículo 360 y siguientes (362 y siguientes), de todas las referencias a las llamadas milicias provinciales que acabarán denominándose milicias nacionales.

Para ello Borrull manifiesta que «me opongo a la formación de los cuerpos de milicias provinciales, pues considero que no se debe limitar la profesión de las armas a un corto número de los sujetos, sino que todos han de instruirse en la misma para esta prontos, y en disposición de acudir luego a la defensa de la Patria». Por ello «parece correspondiente que se mande que los pueblos divididos o barrios formen diferentes cuerpos militares, entrando en ellos sin excepción de clase alguna todos los seculares, y se ejercitasen en el manejo y evoluciones militares, con lo cual queda asegurada siempre la tranquilidad de los pueblos y más íntimamente unidos sus vecinos, y en disposición de oponerse incontinenti a los enemigos y vengar las ofensas que hagan a la nación.»

La enmienda no se admite.

Enmienda 31	20 enero 1812	DS 474	modificación	NO
-------------	---------------	--------	--------------	----

Artículo 373 del Proyecto (375 del texto definitivo). El artículo dice así «Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición, ni reforma en ninguno de sus artículos.»

Borrull propone la modificación de este precepto sobre objeto de la reforma constitucional entendiendo que no toda la Constitución puede ser objeto de reforma y por ello propone distribuir en la misma una serie de preceptos fundamentales que no pueden ser objeto de reforma y todos los que tengan carácter secundario que sí que pueden ser objeto de la misma. Como ejemplo de los preceptos fundamentales apunta la Monarquía Parlamentaria o el principio de división de poderes.

La enmienda no se admite.

Bibliografía

- AGUILÓ LÚCIA, Lluís: «Joaquín Lorenzo Villanueva y la Constitución de 1812» en *El legado de las Cortes de Cádiz*, Tirant lo Blanch, València, 2011, pp. 795-813.
- ALGUACIL PRIETO, María Luisa: «Proyecto y texto definitivo de la Constitución de Cádiz de 1812. Discurso preliminar. Facsímil de la primera y última páginas firmadas de la Constitución» en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 10, 1987, pp. 147-385.
- ARDIT LUCAS, Manuel: «El grupo valenciano en Cádiz» en Germán Ramírez Aledón (editor), *Valencianos en Cádiz. Joaquín Lorenzo Villanueva y el grupo valenciano en las Cortes de Cádiz*, Cádiz, 2008, Ayuntamiento de Cádiz, pp. 39-71.
- ARDIT, Manuel: *Els valencians de les Corts de Cadis*, Barcelona, 1968, Rafael Dalmau editor.
- ARTOLA, Miguel: *La burguesía revolucionaria (1808-1869)*, Madrid, 1873, Ediciones Alfaguara/Alianza Editorial.
- ARTOLA, Miguel y FLAQUER MONTEQUI, Rafael: *La Constitución de 1812*, Madrid, 2008, Iustel.
- BORRULL Y VILANOVA, Francisco Javier: *Discurso sobre la Constitución que dió al Reyno de Valencia su invicto conquistador el Señor D. Jayme Primero*, Imprenta de D. Benito Monfort. Valencia 1810 (edición facsímil, Librería París-Valencia, Valencia, 1992).
- CASTILLO BAYO, M.^a Luisa: F.X. Borrull. Discursos e intervenciones parlamentarias en las *Cortes de Cádiz*, Institución Alfonso el Magnánimo, Diputación de Valencia, Valencia, 2007.
- DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS (1810-1813): Imprenta de J.A. García, Madrid, 1870.
- DURBÁN MARTÍN, Ignacio: «Francisco Xavier Borrull y la Constitución del antiguo Reino de Valencia» en *El legado de las Cortes de Cádiz*, Tirant lo Blanch, València, 2011, pp. 815-823.
- GARCÍA MONERRIS, Carmen: «Lectores de historia y hacedores de política en tiempos de fractura ‘constitucional’» en *Historia constitucional* (revista electrónica) núm. 3, 2002. <<http://hc.rediris.es/o3/index.html>>.
- MARQUÉS SEGARRA, Manuel: «El jurista valenciano Francisco Xavier Borrull y su historia del derecho valenciano», *Anales del Centro de Cultura Valenciana*, Valencia 1976-1977.
- PALAO GIL, Francisco Javier: «Valencianos en Cádiz» en *El legado de las Cortes de Cádiz*, Tirant lo Blanch, València, 2011, pp. 761-794.
- PORTILLO VALDÉS, José María: *Revolución de nación. Orígenes de la cultural constitucional en España, 1780-1812*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- RAMÍREZ ALEDÓN, Germán: «El diputado Villanueva y el grupo valenciano en el Cádiz de las Cortes: razones para una recuperación» en Germán Ramírez Aledón (editor), *Valencianos en Cádiz. Joaquín Lorenzo Villanueva y el grupo valenciano en las Cortes de Cádiz*, Cádiz, 2008, Ayuntamiento de Cádiz, pp. 13-38.

La notoria trascendencia del constitucionalismo doceañista en las Américas*

MANUEL CHUST

Universidad Jaume I de Castellón

Resumen

La Constitución de 1812 no solo estuvo pensada, debatida, redactada y aprobada por más de sesenta representantes de las provincias ultramarinas, sino que también se proclamó, juró y aplicó a numerosos territorios americanos, tanto en la década de los años diez como en la de los veinte del siglo XIX.

Ese trabajo, además de dejar constancia de este hecho, trata de abordar la influencia que tuvo en los primeros textos constitucionales de las repúblicas independientes hispanoamericanas. De esta forma se compara los artículos, su significado e, incluso, la influencia en redacciones casi literales en estas cartas hispanoamericanas.

Resum

La Constitució de 1812 no sols va estar pensada, debatuda, redactada i aprovada per més de seixanta representants de les províncies ultramarines, sinó que també es va proclamar, jurar i aplicar a nombrosos territoris americans, tant en la dècada dels anys deu com en la dels vint del segle XIX.

Aquest treball, a més de deixar constància del fet, tracta també d'estudiar la influència que va tindre en els primers texts constitucionals de les repúbliques independents hispanoamericanes. D'aquesta manera es comparen els articles, el seu significat i, fins i tot, la influència en redaccions quasi literals en aquestes cartes hispanoamericanes.

* Este trabajo se inserta en el Proyecto de Investigación I+D HAR2009-08049.

Abstract

The 1812 Constitution was not only created, debated, written and passed by more than sixty representatives from overseas provinces, but it was proclaimed in and applied to the many American territories in both the 1810s and 1820s. This paper, as well as highlighting this fact, attempts to analyse the influence that the Constitution had on the first constitutional texts of the Hispano-American independent republics. To this end, there is a comparison of the articles, their importance and even the influence of virtually literal reproductions of them in the Hispano-American charters.

Sumario

- I. Una breve, pero necesaria, explicación historiográfica
- II. Algo más que una influencia
- III. Nación, Soberanía e Independencia... del Rey

I. Una breve, pero necesaria, explicación historiográfica

La Constitución de 1812 marcó un antes y un después en el constitucionalismo occidental, es decir, en los textos constitucionales europeos e iberoamericanos. La rotundidad con que comenzamos el presente trabajo contrasta con otra que incluye a la Constitución de 1812 en la nómina de constituciones de origen francés, especialmente la de 1791. Y sin embargo, esta aseveración resiste mal una comprobación empírica, si por influencia entendemos más allá de los principios básicos del primer liberalismo como la soberanía nacional, la división de poderes, los principios de ciudadanía, etc.

Algo similar ocurre en lo que concierne al constitucionalismo hispanoamericano. Es nutrida la literatura que unilateralmente atribuye los textos constitucionales hispanoamericanos a la influencia francesa y norteamericana, especialmente esta última en lo que respecta a las constituciones federales hispanoamericanas.

Sin entrar al debate de este tema, conviene señalar que hubo, hay, una nutrida historiografía, no solo la denominada Historia Patria, sino también la liberal y nacionalista, que estableció las raíces constitucionales de las distintas repúblicas americanas lejos de cualquier atisbo que aludiera a su antiguo contrincante español. Es decir, esta historiografía, en vigor hegemónico hasta la década de los noventa del siglo xx, remarcó su originalidad constitucional en modelos atlánticos antes que establecer continuidades constitucionales hispanas. Su hispanofobia ganó en la interpretación. Al menos hasta los años noventa, como decíamos. Historiografía que bebió en muchas fuentes historiográficas así como en las disciplinas de las ciencias sociales y humanas, además de tener una diversa adscripción en diferentes escuelas y academias. La mayor parte de ellas no exentas de posiciones políticas, especialmente de tendencias nacionalistas, de izquierda y antiimperialistas.

Por el contrario, desde los años cincuenta, y especialmente a la sombra de los estudios de derecho, especialmente de derecho indiano, se prodigaron estudios constitucionales que hacían hincapié en la influencia que para el constitucionalismo americano tuvo la Constitución de 1812. Propuesta que en la mayor parte de las ocasiones se encapsuló en la tradición conservadora y clerical de constitucionalismo americano. Este binomio durante décadas funcionó como un cliché, tanto para unos como para otros. Dependentistas, nacionalistas, marxistas, altuserianos, cepalistas, etc., más los historiadores formados en las escuelas norteamericanas y francesas, especialmente en la de Annales, coincidieron en su apreciación del establecimiento de ideas, textos, pensadores de influencia no española o hispana para explicar los orígenes constitucionales de las repúblicas americanas. Y en esos estudios incluir, aludir o establecer hilos de continuidad entre el liberalismo doceañista y la formación de los estados naciones americanos y su dimensión constitucional, fue omitido, encasillado políticamente e ideológicamente y combatido.

Si bien este binomio empezó a resquebrajarse a fines de los ochenta y principios de los noventa. Ya hemos estudiado y aludido en otros trabajos a sus razones. Ahora conviene solo señalarlo. El pionero, y desapercibido estudio cuando fue publicado en los años cincuenta, de Nettie Lee Benson fue recuperado en los noventa, ni más ni menos que por las dos instituciones de más prestigio en la academia de historiadores de México, la UNAM y El Colegio de México. No es gratuito el dato. Y al tiempo que el binomio realistas vs insurgentes de la Historia Nacional comenzó también a desmoronarse, si bien las grietas se remontaban a dos décadas anteriores, en las explicaciones históricas de las independencias, empezó a tenerse en consideración no solo otros actores sociales, sino también el origen hispano de determinadas ideas de la primera insurgencia así como de los textos constitucionales de las tres primeras décadas hispanoamericanas. Sin que por ello fuera calificada tal tesis de apostasía del hispanismo más rancio.

Los textos de Jaime Rodríguez, Antonio Annino, François Xavier Guerra, Brian Hamnett, Timothy Anna y Mario Rodríguez comenzaron a tener cabida entre las historiografías americanas, especialmente de México, Ecuador, Perú y Centroamérica. Territorios históricos en donde la Constitución de 1812 tuvo mayor impacto, si se quiere. Si bien, como es suficientemente sabido, especialmente las propuestas de Guerra y Annino recorrieron otras latitudes más amplias en Iberoamérica como Argentina, Brasil o Colombia.

Hubo, así lo constatamos y percibimos, un notorio cambio en la historia de los orígenes constitucionales hispanoamericanos. Y no lo decimos desde la óptica de la historia del derecho o del constitucionalismo, sino desde la perspectiva de los historiadores de las independencias y del surgimiento de los Estados-naciones americanos. Si se observa, la mayor parte de estos historiadores no eran hispanos, si bien algunos tenían orígenes como Guerra o Jaime Rodríguez, lo cual indica que mientras en la academia iberoamericana el binomio se mantenía, en otras academias «extranjeras» se analizaba con una lente de aumento por americanistas e hispanistas esta cuestión. De esta forma se fue introduciendo poco a poco un tercer factor explicativo no coincidente ni historiográficamente ni académicamente con el anterior y que situaba a las Cortes de Cádiz, su trascendencia ideológico política, su constitucionalismo y sus decretos en la explicación de las independencias y en su devenir constitucional. Lo cual conllevó una mayor complejidad y riqueza de sus explicaciones.

Rotas las ataduras apriorísticas, en la mayor parte de las ocasiones que no en todas, es difícil no aludir en estos momentos, tanto por acción como por omisión a la importancia del liberalismo gaditano y doceañistas en los procesos de independencia iberoamericanos. Como también es justo decir que si bien algunos historiadores han cambiado su perspectiva de unos años hacia aquí, otros han reaccionado contra esta interpretación. Las explicaciones pueden ser varias, si bien escapan a este estudio. Su

incomprensión, su formación especialmente anglosajona, o bien el nacionalismo que en todas las conmemoraciones de las independencias ha surgido, resurgido o aparecido pueden ser respuestas a esta pregunta.

II. Algo más que una influencia

Las Constituciones que alumbraron las nuevas repúblicas a partir de su independencia reflejaron en mayor o menor medida las bases políticas del liberalismo. Y muchas de ellas se nutrieron de la experiencia del «doceañismo» reproduciendo en sus articulados el grado de consolidación que las discusiones celebradas en Cádiz alcanzaron en los espacios políticos de Iberoamérica.

Respecto al ideario liberal, todas las Constituciones con independencia de la forma política, gubernativa y administrativa que reflejaban asumieron los «Derechos del Hombre» y otras libertades básicas. La libertad, la igualdad, la propiedad y, en muchos casos, la seguridad se recogieron en distintas versiones en las obras constitucionales americanas. En algunos casos su inclusión aparece en los primeros artículos señalando su importancia, al igual que sucedió en la Constitución gaditana de 1812 donde estos derechos quedaron reflejados en el temprano artículo cuatro –Constitución colombiana 1821 (art. 3.º), Constitución de las Provincias Unidas de Centroamérica de 1824 (art. 2.º)– en otros, se incluyen en un capítulo dedicado a las garantías individuales o en las disposiciones generales –Constitución uruguaya de 1830 (art. 130), Constitución peruana de 1826 (art. 142), Constitución boliviana de 1826 (art. 149), Constitución argentina de 1826 (art. 159), Constitución del Estado de Venezuela de 1830 (art. 188). Por otro lado, la libertad de imprenta y, aún más, la libertad de opinión y pensamiento fueron también recogidas en el constitucionalismo liberal decimonónico de las repúblicas americanas. La Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica postulaba: «La libertad de publicar sus ideas por la Prensa es un derecho tan apreciable al hombre como esencial para la conservación de la libertad civil en un Estado» (art. CXL, Cap. II, Sección V). En otras constituciones se insistía en el derecho de escribir, imprimir y publicar libremente sin previa censura los pensamientos y opiniones, aunque se especificaba que se aplicaría la responsabilidad correspondiente en el caso de abusar de esta facultad. Esta última fórmula también había quedado estipulada en el artículo 371 de la Constitución doceañista.¹

Otra de las características fundamentales del ideario liberal fue la inclusión de los derechos de *habeas corpus* en todas las constituciones americanas. La liberalización de la justicia y la protección de los acusados así como la eliminación de penas corporales, se fijaron por medio del articulado. En este caso, la Constitución de 1812 era un buen ejemplo pues detallaba minuciosamente la administración de justicia en lo criminal. Algunos artículos fueron copiados literalmente de ella, como el que se refería al arres-

1 «Art. 371. Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes.» *Constitución política de la monarquía española*, Cádiz, 19 de marzo de 1812 en Julio Montero (ed.), *Constituciones y códigos políticos españoles, 1808-1878*, Ariel, Barcelona, 1998.

to de los delincuentes sorprendidos en el acto de comisión del delito. En la Constitución colombiana de 1821 se correspondía con el artículo 160: «Infraganti todo delincuente puede ser arrestado y todos pueden arrestarle y conducirlo a la presencia del juez [...]» mientras en la doceañista se trataba del artículo 292.

Pero además, en casi todas ellas puede rastrearse la huella de la influencia que la Constitución doceañista dejó en la praxis política de los americanos, cuando no se fundamentaron directamente en su articulado. Por ejemplo, todas las Constituciones que se elaboraron en los territorios hispanoamericanos asumieron el artículo 12 de la Constitución gaditana de 1812. La religión católica había sido incluida en el constitucionalismo doceañista como un factor legitimador de los cambios políticos acaecidos. Es decir, en Cádiz su asunción respondió a las necesidades del liberalismo hispano dadas las circunstancias en las que se debatía el propio proyecto constitucional.² Pero, ¿ocurría lo mismo en los territorios americanos independizados? Algunos de ellos copiaron literalmente el artículo del texto gaditano, como es el caso del artículo 3.º de la Constitución mexicana de 1824, otros asentaron la confesionalidad del Estado variando un poco la fórmula, mientras la Constitución colombiana de 1821 y la del estado de Venezuela de 1830 omitieron cualquier referencia a la misma aunque sí incluyeron invocaciones divinas al comienzo del articulado.

Sería también interesante analizar el contexto histórico y los debates políticos que se produjeron en el proceso de sancionar estas constituciones. Trabajo que sobrepasa las limitaciones de espacio que aquí tenemos, pero cabe al menos preguntarse si en algunos casos el referente mental e ideológico no era otro que el constitucionalismo doceañista.

III. Nación, Soberanía e Independencia... del Rey

De esta forma el artículo segundo de la Constitución de 1812 establecía que: «La Nación española es libre é independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.»

Como hemos estudiado,³ fue toda una declaración en la que se vieron reflejadas las distintas corrientes políticas de los diputados gaditanos. La interpretación fue poliédrica. Los absolutistas «leían» que la Nación se desmarcaba del rey «intruso» José I Bonaparte, los liberales peninsulares además de ello establecían una prevención frente a las entonces potenciales veleidades absolutistas de Fernando VII y, en todo,

² Hemos argumentado esta cuestión en Manuel Chust e Ivana Frasquet, «Soberanía, nación y pueblo en la Constitución de 1812», *Secuencia*, núm. 57, sept-dic. 2003, pp. 39-60. También véase Ivana Frasquet, «Alteza versus Majestad: el poder de la legitimidad en el Estado-nación mexicano, 1810-1824» en Víctor Mínguez y Manuel Chust (eds.), *El imperio sublevado. Monarquía y Nación en España e Hispanoamérica*, CSIC, Madrid, 2004, pp. 255-

276. Para una interpretación diferente que considera la inclusión de este artículo en la Constitución gaditana como una concesión de los liberales hacia posturas conservadoras, véase José María Portillo, *Revolución de Nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, CEPC, Madrid, 2000.

³ Manuel Chust, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, UNED-UNAM, Valencia, 1999.

caso una supremacía de las Cortes frente al Rey. Pero para los representantes americanos no cabía duda, esta redacción suponía dejar de ser Patrimonio Real para integrarse como ciudadanos en la «Nación» española. Es decir, dejar de ser parte de la Corona para ser parte del Estado-nación. El cambio no solo fue sustantivo sino también revolucionario al conformarse esta revolución liberal desde parámetros hispanos. Ya lo hemos escrito, solo lo recordamos ahora.

De esta forma, este artículo caló en numerosas constituciones americanas. La redacción seguía siendo válida para los estados constitucionales americanos al desmarcarse esta vez desde parámetros independientes como Patrimonio Real del monarca español. Lo cual suponía la reafirmación de su independencia. Así dice el artículo 1.º de la Constitución colombiana de 1821: «La nación colombiana es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de la monarquía española y de cualquier otra potencia o dominación extranjera; y no es, ni será nunca patrimonio de ninguna familia ni persona.»

La praxis política de los diputados americanos que en Cádiz defendieron la inclusión de este artículo en la Constitución se trasladaba ahora al contexto independiente americano. Algunos territorios todavía estaban en guerra, no lo olvidemos, y este artículo era necesario para desligar jurídicamente las antiguas colonias ultramarinas y sus habitantes de la soberanía real. El ejemplo cundió en otros territorios. Veámoslo en el cuadro adjunto:

Chile. Constitución de 1822	Art. 2. La nación chilena es libre e independiente de la monarquía española y de cualquiera otra potencia extranjera: pertenecerá solo a sí misma, y jamás a ninguna persona ni familia.
Perú. Constitución de 1823	Art. 2. Ésta es independiente de la monarquía española, y de toda dominación extranjera; y no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia.
Perú. Constitución de 1826	Art. 2. El Perú es y será para siempre independiente de toda dominación extranjera y no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia.
El Salvador. Constitución de 1824	Art. 1. El Estado es y será siempre libre e independiente de España y de México y de cualquiera otra potencia o gobierno extranjero, y no será jamás el patrimonio de ninguna familia ni persona.
México. Constitución de 1824	Art. 1. La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.
Honduras. Constitución de 1825	Art. 1. El Estado de Honduras es libre e independiente de toda potencia o gobierno extranjero, y no será jamás patrimonio de ninguna familia ni persona.
Costa Rica. Ley Fundamental de 1825	Art. 12. Él es y será para siempre libre e independiente de España, México y cualesquiera otra potencia o gobierno extranjero, y no será jamás el patrimonio de ninguna familia, ni persona.
Uruguay. Constitución de 1830	Art. 3. Jamás será el patrimonio de persona, ni de familia alguna.

Y qué duda cabe que este artículo estaba relacionado con la soberanía nacional, En este sentido algunas repúblicas americanas optaron por una fórmula muy similar al doceañismo, cuando no idéntica. Esta era la redacción del artículo 3.º de la Constitución de 1812: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece á esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.»

Evidentemente éste fue un principio general de todas las primeras constituciones americanas, pero en algunos casos concretos, el artículo que definía la nación y la soberanía eran copias literales. Sintomático es que tanto en Chile (1822), Perú (1826) y Bolivia (1826) se transcribiera la incluyente fórmula gaditana: «Art. 1. La Nación Chilena es la unión de todos los chilenos; en ella reside esencialmente la soberanía [...]» No sólo por la definición de nación sino por la inclusión del adverbio «esencialmente» que tantas discusiones generó en los debates de las Cortes gaditanas.⁴ Igual redacción fue incluida en la Constitución colombiana de 1821 (Art. 2. «La soberanía reside esencialmente en la nación [...]») o en la del Estado de Venezuela de 1830 (Art. 3. «La Soberanía reside esencialmente en la nación [...]»). Más allá fueron los representantes uruguayos, quienes se inspiraron en las palabras del representante novohispano Guridi y Alcocer en la discusión de este artículo en las Cortes de Cádiz e incluyeron el adverbio «radicalmente» en la redacción del artículo: «Art. 4. La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación [...]» Y también es conocido como fue el propio Guridi y Alcocer quien propuso la redacción el artículo 3.º de la Constitución de 1824 de la República Federal.

El ejercicio de la soberanía estaba directamente ligado con la definición de la ciudadanía y los derechos políticos emanados de ella. En todas las constituciones la nacionalidad vino definida por el nacimiento, aunque sintomáticamente en algunos territorios se circunscribía únicamente a los «hombres libres», sin mencionar la posibilidad de conceder la nacionalidad a los esclavos o libertos.⁵ Sólo en la Constitución boliviana se establecía en su artículo 11 que los esclavos quedarían libres en el mismo momento de publicarse la ley. También se dejaba la puerta abierta a la naturalización de extranjeros o a aquellos que habían combatido por la independencia en las recientes guerras. Respecto al sufragio, se establecieron como en la Constitución de 1812, niveles de elecciones indirectas, casi siempre tres, que proporcionaban la celebración de elecciones en las parroquias o villas, los cantones o provincias y los departamentos o estados, según la división administrativa elegida en cada territorio. Pero la diferencia sustancial con la praxis gaditana fue la introducción del sufragio censitario en casi todas las Constituciones. Los americanos limitaron el ejercicio de los derechos políticos a la existencia de propiedades raíces o de rentas económicas, también incluyeron requisitos de edad, de vecindad o de alfabetización. Es decir, el sufragio fue masculino e indirecto pero carecía de la universalidad concedida en Cádiz, excluyendo de los derechos políticos a todos aquellos hombres –libres o no– que no alcanzaran los requisitos exi-

4 En estos debates se argumentaba la inclusión de la palabra «esencialmente» para denotar la exclusividad de la nación al ejercer el poder soberano, al igual que con la propuesta del novohispano Guridi y Alcocer de añadir la palabra «radicalmente» para asegurar el origen donde radicaba ese poder. Manuel Chust e Ivana Frasset, «Soberanía, nación y pueblo», *op.cit.*, pp. 52-59. Los artículos de las constituciones peruana y boliviana son como siguen: «Art. 1. La nación peruana es la reunión de todos los peruanos.» «Art. 1. La nación boliviana es la reunión de todos los bolivianos.»

5 Fue el caso de la Constitución colombiana de 1821, la uruguaya de 1830 o de la del estado de Venezuela de 1830.

gidos. En algunos casos las exigencias económicas se solicitaron para el ejercicio de los cargos públicos de representante, bien fuera de diputado o senador. En el siguiente cuadro vemos una comparativa:

Constitución	Niveles Electorales	Condiciones para el sufragio	Requisitos para cargos públicos
Colombia 1821	3 niveles: parroquias, cantones, provincias	Ser colombiano, 21 y 25 años (nivel parroquial y cantonal), o ser casado, saber leer y escribir, propiedad de 100 pesos (parroquial) o 500 pesos (cantonal).	Senador: 30 años, naturaleza o vecindad, propiedad de 4.000 pesos o renta de 500 pesos anuales. Diputado: 25 años, naturaleza o vecindad, propiedad de 2.00 pesos o renta anual de 500.
Chile 1822	2 niveles: cabildos y departamentos	Ser chileno, mayor de 25 años, o casado, saber leer y escribir antes de 1833.	Senado corporativo. Diputado: propiedad raíz de 2.000 pesos.
Centroamérica 1824	3 niveles: juntas populares, de distrito y de departamento.	Habitantes de la República o naturalizados, casados o mayores de 18 años, con profesión útil.	Senador: 30 años, ciudadanía (7 años). Diputado. 23 años, ciudadanía (5 años)
México 1824	Elección indirecta en cada Estado	Se establecen por cada Estado	Senador: 30 años, vecindad (2 años). Diputado: 25 años, vecindad (2 años)
Bolivia 1826	1 nivel indirecto	Ser boliviano, casado o de 20 años, saber leer y escribir, tener empleo.	Iguals cualidades que para ser elector. Censor: 35 años. Senador: 30 años. Tribun. 28 años.
Argentina 1826	Directa	Ser ciudadano, 20 años o casado, saber leer y escribir.	Senador: 36 años, ciudadanía (9 años), capital 10.000 pesos o equivalente. Diputado: 25 años, ciudadanía (7 años), capital 4.000 pesos, profesión útil.
Perú 1826	1 nivel indirecto	Ser peruano, casado o de 25 años, saber leer y escribir, tener empleo.	Iguals cualidades que para ser elector. Censor: 40 años. Senador: 35 años. Tribunos. 25 años.
Uruguay 1830	Directa para diputados, indirecta para senadores	Ser ciudadano (natural o legal)	Senador: ciudadanía, 33 años, capital 10.000 pesos o equivalente. Diputado: ciudadanía, 25 años, capital 4.000 pesos o renta equivalente.

El sistema electoral tuvo la importancia de consolidar la cultura política de participación popular inaugurada por la aplicación de la Constitución de Cádiz en los territorios americanos. Su rastro se puede seguir en el mantenimiento de una de las instituciones políticas más importantes del liberalismo gaditano, los ayuntamientos constitucionales. También, aunque generalmente nombradas de otra manera, subsistieron o se mantuvieron las diputaciones provinciales, aunque no siempre con las mismas competencias que durante el doceañismo. Lo que sí triunfó, y de manera espectacular, fue el concepto de «almas» para establecer la base representativa en el nivel local.⁶ Los planteamientos del diputado novohispano José Miguel Ramos Arizpe en 1811 en las Cortes de Cádiz inspiraron a todo un continente para la formación del poder local.⁷ Las constituciones de los estados de la federación mexicana recogieron una a una el concepto de «alma» para la formación de sus ayuntamientos, eso sí, adaptándolo a la población de cada territorio, en general exigieron un mayor número de almas para así evitar una proliferación de cabildos, como había sucedido durante el doceañismo.⁸ También en las constituciones de los estados centroamericanos se adoptó el mismo criterio, e incluso, en el caso de Costa Rica no se exigió ningún mínimo de almas o habitantes en los pueblos para poder conformar su ayuntamiento:

- Constitución de El Salvador 1824, art. 73: «Continuarán las municipalidades en todos los pueblos que tengan de quinientas almas arriba.»
- Constitución de Honduras 1825, art. 82: «En cada pueblo que su comarca tenga de quinientas almas arriba habrá municipalidad elegida popularmente.»
- Constitución de Costa Rica 1825, art. 111: «En cada uno [pueblo] por pequeño que sea habrá una municipalidad electa popularmente.»

Los poderes provinciales también fueron establecidos en las constituciones, aunque variaban en el nombre y atribuciones en cada una de ellas. Pero un caso destaca entre los demás. En el Estado de Venezuela el artículo 156 de su Constitución decía: «En cada provincia habrá una diputación de un diputado por cada cantón, nombrados conforme al artículo 36 y siguientes de esta Constitución; y la provincia que tenga menos de siete cantones, nombrará sin embargo siete diputados distribuidos según su población.»

Además estas diputaciones reunían parte de las competencias más importantes para la administración de la provincia como el reparto de las contribuciones y establecimiento de impuesto, la organización del ejército, el establecimiento de escuelas primarias y casas de educación o el arreglo de la policía urbana. A su cabeza se situaba un Gobernador dependiente del poder ejecutivo y reconocido como agente inmediato de éste, es decir, algo similar al Jefe Político de la Constitución doceañista. Por otro lado, en Uruguay sí se designaron autoridades por parte del ejecutivo llamadas Jefes Políticos para administrar las Juntas provinciales, pero a éstas no se les concedieron las atribuciones necesarias para equipararlas a una diputación provincial. En otros luga-

6 Aunque también se utilizó para otros niveles de la representación. Por ejemplo en la Constitución venezolana de 1830 se elegía un diputado por cada veinte mil almas (art. 51), en la chilena de 1822 uno por cada 15.000 almas (art. 30).

7 Manuel Chust, *La cuestión nacional americana*, op.cit., pp. 205 y ss.

8 Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega, *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, El Colegio de Michoacán-Universidad Veracruzana, 2007.

res, como Chile se incluyó expresamente la abolición de las intendencias y de los intendentes, en su lugar se nombraba por parte del ejecutivo un «Delegado Directorial» con atribuciones políticas y militares en los partidos y que debía obrar conforme a la ordenanza de intendentes hasta que se elaborara otro reglamento.

Respecto a las fuerzas armadas, muchas de estas constituciones asumieron la formación de un cuerpo armado civil defensor de los derechos en ellas contenidos. Era la Milicia Nacional. En los Estados federados como México y Centroamérica, su arreglo y organización se dejó en manos de las constituciones estatales, en el resto, se incluyeron en el articulado. Por ejemplo, la Constitución peruana de 1826 dictaba en su artículo 13: «Habrà en cada provincia cuerpos de milicias nacionales compuestos de los habitantes de cada una de ellas.» En Venezuela, además se estableció que la Milicia Nacional estuviera a las órdenes de los gobernadores de las provincias y que obrara dentro de su espacio.

Para finalizar, en muchas de las constituciones americanas de esta época se estableció la igualdad fiscal y contributiva, es decir, uno de los principios básicos del liberalismo económico.⁹ La alusión a la pérdida de privilegios y excepciones remitía al cambio en la concepción de la sociedad que se había producido a partir de la revolución liberal. Es más, en ocasiones se llegó más lejos, exigiendo la abolición de las vinculaciones, los mayorazgos o los títulos nobiliarios. Síntoma, sin duda, de que en algún momento habían existido.

- Uruguay, 1830: «Se prohíbe la fundación de mayorazgos y toda clase de vinculaciones y ninguna autoridad de la República podrá conceder título alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias» (art. 133).
- Perú, 1826: «Quedan abolidos los empleos y privilegios hereditarios y las vinculaciones, y son enajenables todas las propiedades, aunque pertenezcan a obras pías, a religiones o a otros objetos» (art. 147).
- Venezuela, 1830: «Se prohíbe la fundación de mayorazgos, y toda clase de vinculaciones» (art. 212).
- Provincias Unidas de Centroamérica, 1824: «No podrán el Congreso, las Asambleas ni las demás autoridades establecer vinculaciones, dar títulos de nobleza, ni pensiones, condecoraciones, o distintivos que sean hereditarios [...]» (art. 175, Disposición 5.^a).
- Colombia, 1821: «Se prohíbe la fundación de mayorazgos y toda clase de vinculaciones» (art. 179).
- Bolivia, 1826: «Quedan abolidos los empleos y privilegios hereditarios, y las vinculaciones y son enajenables todas las propiedades, aunque pertenezcan a obras pías, a religiones o a otros objetos» (art. 154).

⁹ La igualdad y proporcionalidad impositiva aparece en la mayoría de las constituciones: Bolivia (art. 153), Venezuela (art. 215), Perú (art. 146). Al respecto véase para el caso de México, J.A. Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*. México: Instituto Mora-El Colegio de Michoacán, 2007.

Es más, en el caso boliviano, como observamos, no sólo se abolían los privilegios sino que, además, se regulaba la desamortización eclesiástica de las propiedades de manos muertas.

Pero también hubo notorias diferencias. Quizá una de las más significativas fue el tratamiento del poder legislativo. Si en algo difirieron los constitucionalistas americanos de la praxis política seguida en los debates parlamentarios de Cádiz fue en la concesión de amplios poderes al legislativo.¹⁰ A pesar de que en algunos casos, como sucedió en el primer Congreso mexicano de 1822, se mantuvo la preeminencia de la cámara legislativa sobre los otros dos poderes, avanzado el siglo, todas las repúblicas, sin excepción, apostaron por la bicameralidad como sistema organizativo del poder legislativo. En Cádiz, las Cortes se habían autoconcedido buena parte de las prerrogativas inherentes a la soberanía. La coyuntura era otra, claro. La ausencia del monarca y la guerra contra los franceses fue el contexto ideal para que el liberalismo revolucionario avanzara posiciones en la consumación de un Estado liberal. Para las repúblicas americanas el unicameralismo suponía conceder demasiados poderes a los representantes nacionales, a pesar de las restricciones económicas y de propiedad que se impusieron en algunas constituciones. El Senado aparecía como el poder moderador de las veleidades revolucionarias que, inspiradas en el modelo doceañista, pudieran albergar los parlamentarios. También como la Cámara que podía representar la diversidad territorial de los nuevos estados americanos. Amén de la bicameralidad, la división de poderes se asumía como natural en un sistema político liberal.

En definitiva, la Constitución de Cádiz de 1812 estuvo vigente durante poco tiempo y en algunos territorios no llegó a aplicarse directamente en la época de su vigencia, sin embargo, su trascendencia fue mucho más allá. No sólo porque contenía aspectos básicos del ideario político liberal, por otra parte común a las constituciones liberales de otros países, sino porque había sido la matriz de la que había surgido la revolución en el mundo hispano. Si algo habían tenido en común los revolucionarios americanos y peninsulares era su pertenencia a una monarquía absoluta, y por ello su liberalismo, el doceañista, contenía algunas premisas particulares, singulares. La concepción de la soberanía, de la ciudadanía y de la propiedad particular cobraba dimensiones especiales por cuanto se enfrentaban a la jurisdicción monárquica, de ahí la necesidad de estipular la separación fáctica de ella. Y sobre todo, les unía el deseo de derribar la monarquía absoluta, bien desde el liberalismo doceañista bien desde la insurgencia.

¹⁰ Para este trabajo hemos utilizado las primeras constituciones en las que los territorios americanos se asumen como Estados independientes, a pesar de que cuando se elaboraron algunas de ellas algunos lugares todavía estaban en guerra contra la monarquía española. Éstas son: Constitución de las Provincias Unidas en Sudamérica de 1819; Constitución argentina de 1826; Constitución boliviana de 1826; Constitución colombiana de 1821; Constitución peruana de 1823; Constitución vitalicia peruana de 1826; Constitución chilena de 1822; Constitución uruguay de 1830; Constitución del Ecuador de 1830; Constitución del Estado de Venezuela de 1830; Constitución de las Provincias Unidas del Centro de América de 1824; Constitución mexicana de 1824.

Breves apuntes sobre el liberalismo económico y las nuevas reglas para actuar en los mercados de la Constitución de Cádiz

JAVIER GUILLEM CARRAU

Doctor en Derecho. Letrado de Les Corts Valencianes

Profesor Asociado de la UCH-CEU y de la Universitat de València

Resumen

En las Cortes de Cádiz se apostó por abandonar las estructuras características del Antiguo Régimen a cambio un modelo económico liberal que sentara los principios de la libertad de empresa y unas condiciones elementales de competencia. Las tesis liberales de Cádiz propugnaron un cambio en las condiciones de ejercicio de la actividad agraria, la industrial y la comercial establecidas en el Antiguo Régimen.

Resum

En les Corts de Cadis es va apostar per abandonar les estructures característiques de l'Antic Règim a canvi un model econòmic liberal que assentara els principis de la llibertat d'empresa i unes condicions elementals de competència. Les tesis liberals de Cadis van propugnar un canvi en les condicions d'exercici de l'activitat agrària, la industrial i la comercial establertes en l'Antic Règim.

Abstract

The Cadiz Parliament aimed to abandon the characteristic structures of the Old Regime in favour of a liberal economic model centred on free enterprise and the basic condition of competition. Cadiz's liberal ideas proposed changes in the conditions of agriculture, industry and commerce as established in the Old Regime.

Sumario

- I. Introducción
- II. Nuevas reglas para actuar en los mercados: la Constitución económica de Cádiz
 - 1. Bases constitucionales del mercado único
 - 2. El liberalismo económico y la libre competencia
- III. Consideraciones finales

I. Introducción

Los trabajos de las Cortes de Cádiz ponen de manifiesto la importancia que, para el entonces incipiente liberalismo, tuvo marcar una clara separación entre las bases jurídicas de la economía del Antiguo Régimen y las del sistema liberal. Fundamentalmente, las tesis liberales propugnaron un cambio en las condiciones de ejercicio de la actividad agraria, industrial y comercial establecidas en el Antiguo Régimen. Puede afirmarse que este giro se enfocó al desarrollo del comercio, de la agricultura y de la entonces incipiente industria manufacturera como sectores clave de la economía.

En esta materia, la labor de los liberales de Cádiz se resume en el establecimiento de unas bases jurídicas sólidas para la realización de un mercado interior y para garantizar unas condiciones de libre competencia que permitieran un desarrollo económico moderno.

Como fundamentos del mercado único, en este estudio, se reseñan aquellos aspectos de la producción normativa liberal que proclaman la libre circulación de productos y la supresión de aduanas, por un lado, y la libertad de establecimiento, de comercio y de empresa, por otro. Sobre los ejes de la libre competencia, se parte de las disposiciones relativas a la libertad de empresa y de comercio para analizar los Decretos que prescriben la libre fijación de precios y la prohibición de privilegios de compra en el sector de la agricultura.

Simultáneamente, en la España bonapartista, se desarrollan también las bases de un estado moderno, de corte capitalista mediante, por ejemplo, con la instauración de la primera manifestación de las bases legales de nuestro actual sistema de patentes, cuyo análisis escapa del objeto de este artículo.

Se puede afirmar en esta introducción que liberales y bonapartistas contribuyeron por igual a la fijación de los ejes normativos de un sistema económico de corte capitalista en España, que ha perdurado hasta nuestros días, como se detallará, en algunos de sus contenidos sustantivos.

No obstante, hay que reconocer en esta introducción que el antecedente de este conjunto de nuevas reglas de actuar que se adoptan en Cádiz se encuentra en el ideario de los ilustrados del siglo XVIII. Entre ellos destaca Jovellanos, como promotor principal de las Cortes de Cádiz y como miembro de la Junta Central que engendró las Cortes de 1810.

II. Nuevas reglas para actuar en los mercados: la Constitución económica de Cádiz

Como señalan Matilla y Frax no por reducida es menos importante la definición de las reglas del juego económico en las Constituciones del siglo XIX. Unas reglas de juego

que han de establecerse y garantizarse –al más alto nivel– para permitir el desarrollo económico. Desde las Cortes de Cádiz, se acepta que sólo es posible a través de la propiedad privada, individual y absoluta, que se define como derecho y, como tal, se garantiza, y de la libertad económica (de contratación, de comercio, de industria...)¹.

En el origen de estos planteamientos se encuentran los ilustrados protoliberales del finales del siglo XVIII, algunos de los cuales tuvieron una influencia decisiva en los diputados de las Cortes de Cádiz. La figura más destacada de aquellos ilustrados protoliberales fue Gaspar Melchor de Jovellanos. Como señala Somoza, si hubiéramos de señalar la característica que separa las ideas de Jovellanos de las de los reformadores de Cádiz, la reduciríamos a su más mínima expresión, diciendo que consistía en una sola letra, en una semivocal. Y así es, en efecto, porque el pensamiento capital de los nuevos legisladores de condesaba en una voz sonora: revolución, y el que perseguía el ilustre asturiano se formulaba con mayor madurez en: evolución.²

Como se afirma en la introducción, entre los asuntos más destacados del proceso constitucional de 1812 se encuentra que, con los trabajos parlamentarios de las Cortes de Cádiz, se sentaron las bases del mercado interior y, aunque resulte prematura la expresión, de las condiciones de libre competencia en la economía nacional. También de manera coetánea, la Constitución de Bayona y los Reales Decretos de José Bonaparte suponen un impulso en el mismo sentido.

Como es conocido, los artículos de Cádiz son precedente de la libertad de empresa consagrada en gran parte de los Ordenamientos constitucionales de nuestro tiempo en el contexto de la llamada constitución económica, siendo ejemplo de ello el artículo 38 de la Constitución española de 1978.³

Como muestra de la relevancia de estas bases jurídicas para la economía de un Estado, vamos a permitirnos expresamente algo que técnicamente no está muy bien considerado y es el rescatar las consideraciones actuales del Tribunal Constitucional respecto a la libertad de empresa.

1 Malilla, M. J. y Frax, E.: «Libertad de industria y comercio. El Derecho de propiedad», *Ayer*, núm. 34, 1999, pp. 17-40.

2 Sánchez Corredra, S.: *Cartas de Jovellanos y Lord Vassall Holland sobre la Guerra de la Independencia (1808-1811) con prólogo y notas de Julio Somoza García-Sala*, Colección Relatos de los Protagonistas, Junta General del Principado de Asturias, 2009, vol. 1, p. 72.

3 En su sinopsis al citado artículo, Ruiz-Navarro (2004) identifica que el derecho a la libertad de empresa reconocido en este artículo «[...] forma parte de lo que ha sido denominado como “Constitución económica”, cuyos rasgos característicos se resumen de la forma siguiente: abundancia de preceptos constitucionales de naturaleza económica, dentro de los cuáles cabría destacar los llamados principios rectores de la política económica y social; flexibilidad e indeterminación de éstos preceptos, en cuanto pretenden fundamentalmente una Constitución económica abierta y no sometida a modelos económicos fijos; dualismo en la interpretación de los preceptos

que comprenden esta Constitución económica, según se interpreten en el marco de la economía general o en función de la distribución territorial del poder a favor de las Comunidades Autónomas.» Pues bien, la libertad de empresa como un derecho o libertad constitucionalmente garantizado es un exponente emblemático de estos principios que acabamos de enunciar, más aún cuando este derecho debe modularse en función de un parámetro como es la economía de mercado, que no contiene un concepto técnico jurídico, sino que se remite a consideraciones de carácter económico con el propósito de establecer el modelo global del sistema económico y social. La doctrina del Tribunal Constitucional ha sido abundante al respecto (entre otras STC 37/1987, 1/1982, 208/1999, 96/1984, 64/1990, 118/1996, 64/1990, 88/1985, 80/2001 y 20/2002). La sinopsis y una propuesta de bibliografía sobre el citado precepto son accesibles en <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=38&tipo=2>>.

Para el TC esta libertad de empresa debe ejercerse, como ha quedado reseñado, en el marco de la economía de mercado debiéndose entender esta última «[...] como la defensa de la competencia que constituye un presupuesto y un límite de aquella libertad, evitando aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas y no como una restricción de la libertad económica» (STC 1/1982, 208/1999, de 11 de noviembre). De igual modo, el TC ha subrayado que dicha libertad se halla naturalmente relacionada con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de coordinación de la planificación general de la actividad económica (SSTC 96/1984, 64/1990, 118/1996 y 64/1990).

No obstante, desde el ámbito del Derecho mercantil, se ha evolucionado en la explicación del concepto jurídico-económico de libertad de empresa y constitución económica. Hoy en día, se emplea el término de Derecho de la Economía, que es un sector del Ordenamiento Jurídico.

Como señala Embid Irujo, es objeto de controversia no sólo respecto a su contenido sino también en lo que atañe a su misma existencia. Desde el primer tercio del siglo XX, este concepto ampara el marco general de articulación jurídica e institucional de la actividad económica, dentro de un nuevo modelo –frente al liberalismo decimonónico– de relaciones entre Estado y sistema económico, en el que predomina el análisis económico del Derecho, la supresión de barreras normativas a la iniciativa privada y la privatización de actividades económicas inicialmente regidas por el Estado. Con el paso del tiempo, concluye Embid, este Derecho de la Economía de ámbito exclusivamente nacional llegará a desbordar las fronteras del Estado, extendiendo su significación, tanto jurídica como económica, al terreno de las organizaciones supranacionales, de entre las que la UE constituye quizás el ejemplo más representativo.⁴

Con carácter previo, finalmente, hay que mencionar que este sistema de Cádiz, como es sabido, sufrió la misma suerte que el resto de disposiciones del primer régimen liberal en España y fue retirado a la muerte de Fernando VII por Real Decreto de 20 de enero de 1934, refrendado por Javier de Burgos, como Ministro de Fomento.⁵

1. Bases constitucionales del mercado único

En la época liberal, el mercado interior se plantea fundamentalmente como método para fomentar el desarrollo económico y para terminar con los privilegios existentes en el Antiguo Régimen para el ejercicio de determinadas profesiones; con el carácter excluyente de los gremios; con las barreras existentes para la circulación de los productos en el comercio, etc.

En este contexto, en la Constitución de 1812, los planteamientos liberales subrayan la necesaria unificación del sistema económico a través de los Códigos Civil y de Comer-

4 Embid Irujo, J.M.: «Las competencias económicas» en *Comentario al Estatuto de la Comunidad Valenciana* dir. por Baño León, Thomson Civitas, 2007, pp. 407-439.

5 Míguez Macho, L.: *La intervención administrativa en el comercio interior*, Iustel, 2005, pp. 24 y ss.

cio (art. 258) y la urgente liberalización del mercado nacional con la supresión de aduanas interiores, si bien las circunstancias determinaron que «esta disposición no tendrá efecto hasta que las Cortes lo determinen» (art. 354).

En esta línea, como orientación sistemática de tales inquietudes, en la sesión de Cortes de 9 de diciembre de 1810 el diputado Sr. Espiga presentó una proposición para la formación de comisiones para la reforma de la legislación y, entre ellas, se propuso una para la revisión del sistema jurídico del comercio.⁶

De igual modo, junto a los preceptos de la Constitución relativos al derecho de propiedad y los Decretos de abolición de señoríos jurisdiccionales (6 de agosto de 1811) hay que destacar la adopción de dos reales Decretos de 8 de junio de 1813 sobre libre establecimiento de fábricas y ejercicio de cualquier industria útil (CCLXII) y sobre medidas de fomento de la agricultura y la ganadería (CCLIX).

Simultáneamente, en el otro Orden jurídico vigente en nuestro territorio en aquel entonces, la Constitución de Bayona de 6 de julio de 1808, proclama la necesidad de elaborar un único Código de comercio para España y las Indias (art. 113). En este marco, también son de relevancia los Reales Decretos de 14 de octubre de 1809, para establecimiento y organización de los tribunales de comercio y sobre creación de una bolsa de comercio en Madrid, así como el Real Decreto de 11 de septiembre de 1811, relativo al sistema de patentes.⁷

1.1 La abolición de los gremios: punto de partida para el desarrollo y el progreso de la industria

Mediante el Decreto CCLXII, de 8 de junio de 1813 las Cortes de Cádiz proclaman la libertad de establecimiento y la abolición de los gremios con el fin de remover las trabas que habían entorpecido hasta el momento el desarrollo y el progreso de la industria.

Con tal objeto, en el apartado primero de la norma se afirma que todos los españoles y los extranjeros «avecindados» podrán establecerse libremente sin necesidad de permisos y licencias siempre que respeten las normas de policía y de salubridad, con el siguiente tenor: «[...] I. Todos los españoles y los extranjeros avecindados, ó que se avecinden en los pueblos de la Monarquía, podrán libremente establecer las fábricas ó artefactos de qualquiera clase que les acomode, sin necesidad de permiso ni licencia alguna, con tal que se sujeten á las reglas de policía adoptadas, ó que se adopten para la salubridad de los mismos pueblos.»

Igualmente, el Decreto CCLXII, de 8 de junio de 1813, no sólo establece las bases para el libre establecimiento de las fábricas e industrias sino que proclama la abolición de las ordenanzas relativas a los gremios y de los requisitos de acceso a las profesiones y oficios que, hasta la fecha, se establecían por los gremios. El tenor literal del apartado segundo del citado decreto era el siguiente: «II. También podrán ejercer

⁶ *Diario de Sesiones* 1810, I, 130. Los diarios de sesiones de las Cortes de Cádiz están disponibles para consulta, por ejemplo, en la biblioteca virtual Miguel de Cervantes de la Universidad de Alicante, siguiendo este enlace de internet: <<http://213.0.4.19/servlet/FichaTituloSerieDeObra?id=269&portal=33&portal=33>>.

⁷ Rojo, A.: «José Bonaparte (1808-1813) y la legislación mercantil e industrial española» en *Revista de Derecho Mercantil*, 1977, pp. 121-182.

libremente qualquiera industria ú oficio útil, sin necesidad de examen, título o incorporacion à los gremios respectivos, cuyas ordenanzas se derogan en esta parte.»

La trascendencia de estas normas se deduce del hecho de la vigencia de sus contenidos durante el periodo liberal (1820-1823) y con Mendizábal (1835-1837). Aunque, como apuntan Malilla y Frax, hay que hacer mención en este apartado a otras normas básicas de un sistema de libre mercado que fueron promulgadas durante la década absolutista, como son las relativas a la protección de la *propiedad industrial* (1826), a la liberalización de las relaciones mercantiles y la unificación de sus normas (*Código de Comercio*, 1829) y al comienzo de la regulación del mercado de valores (creación de la *Bolsa de Madrid*, 1831).⁸

La doctrina académica se ha ocupado de estudiar la libertad de industria y comercio en relación con el derecho de propiedad y la asociación de capitales como un instrumento básico del entonces sistema económico capitalista, inspirado en el modelo liberal de las Cortes de Cádiz.

La creación de las bases para el mercado interior y la eliminación de muchas barreras comerciales debía suponer, desde el punto de vista estructural, un impulso a la actividad económica. En términos económicos, el surgimiento de un mercado nacional permite rebajar costes unitarios, forjar vínculos y relaciones entre plazas de comercio, e innovar con mayor rapidez y con más éxito.

Actualmente, el mercado interior como tal sigue disfrutando de reconocimiento constitucional (art. 132 CE) y de gran relevancia supranacional (art. 26 y ss. del TFUE). Como es sabido, el mercado único europeo es uno de los objetivos de la UE y supone garantizar que las personas, los bienes, los servicios y los capitales circulan con la misma libertad que en el interior de un Estado.

1.2 La libertad de explotación agraria

En el ámbito de la agricultura, el sector económico principal de la economía del Estado, los planteamientos de liberalización encuentran su antecedente inmediato en las reformas agrarias auspiciadas por los ilustrados del siglo XVIII, entre ellas, por su relevancia la reforma agraria propuesta por Jovellanos.

Entre sus primeras medidas agrarias, las Cortes de Cádiz dictan el Decreto de 8 de junio de 1813 con el fin de lograr un mayor fomento de la agricultura por medio de una justa libertad en sus especulaciones y por la derogación de algunas prácticas introducidas en perjuicio del propio sector.

Este Decreto establece la libertad de elección por parte del dueño del tipo de explotación agropecuaria al proclamar el derecho del titular a «[...] disfrutarlas libre y exclusivamente, ó arrendarlas como mejor les parezca, y destinarlas á labor, ó á pasto, ó á plantío, ó al uso que mas les acomode». Igualmente, la norma deroga cualquier clase de leyes que predeterminaran las clases de uso de las fincas y subraya que la libertad del

⁸ Matilla y Frax, *op. cit.*, p. 26.

titular le faculta para el cerramiento de las mismas sin perjuicio de los derechos existentes por «[...] cañadas, abrevaderos, caminos, travesías y servidumbres».

Esta norma garantiza la libertad de pacto respecto a todos los aspectos y, en especial, los precios de arrendamientos de fincas, estableciendo distintas presunciones para la duración y prórroga de los mismos según se hayan pactado por tiempo determinado o no. Una vez pactado el precio, no podrá ser reducido a tasación, dice el Decreto, salvo para las reclamaciones por lesión de derecho y por engaño con arreglo a las leyes. En esta norma radica también la prohibición de subarriendo o traspaso sin consentimiento del titular.

1.3 La libertad de comercio

Al Poder público le preocupó durante la Edad moderna el abastecimiento de los productos de consumo básico, mediante la llamada política de abastos. Durante la etapa final del Antiguo Régimen, en el reinado de Carlos III, la influencia de las doctrinas fisiocráticas, como señala Míguez Macho, provocó los intentos más serios de superar esta situación y de introducir el principio de libertad de comercio, en el entendimiento de que ésta garantizaría el abastecimiento de la población con mayor eficiencia que la intervención pública.⁹

En las Cortes de Cádiz, la libertad de comercio queda concretada mediante el Decreto CCLIX de 8 de junio de 1813, antes referenciado. En el apartado IX del citado Decreto se afirma que cualquier ciudadano se podrá dedicar al tráfico y comercio de producciones agroalimentarias en todas sus facetas (compra, almacenaje y venta) al establecerse que: «[...] todo se podrá vender y revender al precio y en la manera que más acomode a sus dueños con tal de que no perjudique la salud pública [...] podrán dedicarse a él los ciudadanos de todas las clases... sin necesidad de matricularse, ni de llevar libros, ni de recoger testimonios de sus compras.»

En ambos casos, tanto sobre la libertad de comercio como sobre la libertad de empresa, destaca un elemento singular en este Decreto al proclamarse la libertad de pacto del precio y la prohibición de «tasas y posturas», aspectos que serán examinados en el apartado dedicado a la libre competencia.

1.4 La libre circulación de los productos

La libre circulación de bienes es uno de los ejes del denominado mercado interior. Las Cortes de Cádiz abordan este elemento clave desde un punto de vista positivo, al garantizar la libre circulación de las producciones agroalimentarias y al suprimir los pósitos.

A modo de antecedente consta que, a finales del siglo XVIII, se había abolido la tasa de los granos mediante Real Pragmática de 11 de julio de 1765 y se permitió la libre circulación del grano. Mediante una Real Cédula de 16 de junio de 1767 se ordenó que cesase en todas las ciudades, villas y lugares la exacción de derechos, de licencias y de

⁹ Míguez Macho, L.: *La intervención...*, pp. 24 y ss.

posturas de los géneros que se llevaban a vender, dejando la libertad de contratación y comercio.¹⁰

Este sistema ilustrado tuvo una vida fugaz porque, en 1772, se reintrodujo casi por completo el sistema anterior por Real Provisión de los Señores del Consejo de 11 de mayo, por la cual se mandaba sujetar a postura todos los géneros que lo estaban antes de la Real Cédula, pese a la oposición formulada por los ilustrados de la época, entre los que destacó con luz propia Gaspar Melchor de Jovellanos, con su conocido Informe sobre la Ley Agraria.

Respecto a la libre circulación propiamente dicha, el Decreto CCLIX de 8 de junio de 1813 sobre el fomento de la agricultura y la ganadería contiene en sus apartados VIII y IX las disposiciones necesarias para garantizar la libre circulación de las producciones agroalimentarias en el territorio nacional. Así, en el apartado IX se dispone la libertad de movimiento del grano y demás producciones con el siguiente tenor: «[...] Quedará enteramente libre y expedito el tráfico y comercio interior de granos y demas producciones de unas á otras provincias de la Monarquía.»

En cuanto a los impuestos que afectaban a la circulación de las mercancías, en garantía de una mayor circulación de las producciones agroalimentarias, con arreglo al Decreto de 3 de julio de 1813, las Cortes de Cádiz declaran suprimido el impuesto de maravedias sobre granos y dinero de los Pósitos del Reyno «[...] por el notorio beneficio que franquean á los beneméritos individuos del ramo de la agricultur».

En definitiva, la libre circulación de mercancías se configuró entonces, y se puede sostener en idénticos términos hasta nuestros días como la piedra angular de un mercado en el que productores y comerciantes generan un tráfico económico fluido y sin barreras y en el que la única intervención gubernativa se legitima por motivos de salud pública.

2. El liberalismo económico y la libre competencia

La libre competencia se constituye en el catalizador del desarrollo de un mercado interior en una economía incipiente de corte capitalista, que constituye el modelo promovido por los liberales de las Cortes de Cádiz. Los elementos más significativos de los trabajos de las Cortes de Cádiz en relación con esta cuestión se singularizan en el sector agroalimentario para el que se decreta la libertad de fijación de precios tanto para productores como comerciantes o transformadores y la prohibición de privilegios de compra.

El legislador actual ha querido destacar esta importancia afirmando, en la Exposición de Motivos de la Ley de Defensa de la Competencia modificada por Ley 52/1999, de 28 de diciembre, que la competencia, como principio rector de toda la economía de mercado, representa un elemento consustancial al modelo de organización económica de nuestra sociedad y constituye, en el plazo de las libertades individuales, la primera y más importante forma en la que se manifiesta el ejercicio de la libertad de empresa.

10 Míguez Macho, L.: *La intervención administrativa...*, p. 24.

2.1 Libertad de fijación de precios

En las Cortes de Cádiz, queda patente la relevancia de la libertad contractual y de la libertad de fijación de precios de comercialización de productos como eje del desarrollo económico nacional. En este sentido, la aportación más singular a la libre competencia es la libertad de pacto contractual de precios agrarios que proclama en el Decreto relativo al fomento de la agricultura y la ganadería de 8 de junio de 1813 con el siguiente tenor: «[...] Así en las primeras ventas como en las ulteriores ningún fruto ni producción de la tierra, ni los ganados y sus esquilmos, ni los productos de caza y pesca, ni las obras del trabajo y de la industria estarán sujetas á tasas ni posturas, sin embargo de qualesquiera leyes generales ó municipales. Todo se podrá vender y revender al precio y en la manera que mas acomode á sus dueños, con tal de que no perjudiquen á la salud pública [...]»

Tal como establece el precepto VIII del Decreto, todo se puede vender y revender al precio y de la forma que se convenga con la única limitación de la salud pública.

En general, las medidas de control directo de los precios pueden ponerse en práctica mediante la fijación de precios mínimos de compra de materias primas o imponiendo precios mínimos de reventa a los distribuidores. Este tipo de comportamiento puede constituir un intento de crear un monopsonio o monopolio, que actualmente no está permitido en nuestro Ordenamiento interno ni a escala comunitaria.¹¹

2.2 Prohibición de privilegios de compra

En contraposición al Antiguo Régimen, en el incipiente sistema capitalista de corte liberal no podía justificarse la existencia de privilegios de compra de tipo alguno. La libertad de fijación de precios establecida en el citado Decreto de 1813 no puede quedar matizada en algún modo.

Por eso, a reglón seguido de la libertad de precios, en el apartado VIII del citado Decreto se determina la prohibición de privilegio alguno en las compras y adquisiciones al establecer literalmente: «[...] y ninguna persona, corporación ni establecimiento tendrá privilegio de preferencia en las compras.»

Sin ahondar más de lo necesario en la cuestión, la prohibición de cupos de venta o de acuerdos preferenciales de compra es una conducta no permitida actualmente por el Derecho de la Competencia.

III. Consideraciones finales

Para los liberales de inicios del siglo XIX, al igual que sus predecesores ilustrados del siglo XVIII; la creación de las bases para el mercado interior y la eliminación de muchas barreras comerciales debía suponer, desde el punto de vista estructural, un impulso a la actividad económica y el símbolo del abandono del Antiguo Régimen. En términos

¹¹ Lucatelli, S.: *Appellations of origin and Geographical Indications in OCDE Member countries: economic and legal implications*, OCDE, París, 2000. [Referencia COM/AGR7APM7TD7WP(2000)15FINAL], p. 16.

económicos, el surgimiento de un mercado nacional permite rebajar costes unitarios, forjar vínculos y relaciones entre plazas de comercio, e innovar con mayor rapidez y con más éxito.

Así, tanto en Cádiz como en Bayona, se apostó por abandonar las estructuras características del Antiguo Régimen a cambio un modelo económico liberal que sentara los principios de la libertad de empresa y unas condiciones elementales de competencia.

Fundamentalmente, las tesis liberales propugnaron un cambio en las condiciones de ejercicio de la actividad agraria, industrial y comercial establecidas en el Antiguo Régimen. Puede afirmarse que este giro se enfocó al desarrollo del comercio, de la agricultura y de la entonces incipiente industria manufacturera como sectores clave de la economía.

En esta materia, como hemos analizado en este trabajo, la labor de los liberales se resume en el establecimiento de unas bases jurídicas sólidas para la realización de un mercado interior y para garantizar unas condiciones de libre competencia que permitieran un desarrollo económico de España.

Como fundamentos del mercado único, en este estudio, se reseñan aquellos aspectos de la producción normativa liberal que proclaman la libre circulación de productos y la supresión de aduanas, por un lado, y la libertad de establecimiento, de comercio y de empresa, por otro.

Desde este prisma, no cabe evitar una aproximación a los incipientes contenidos de la libre competencia que, partiendo de las disposiciones relativas a la libertad de empresa y de comercio, se exponen en los Decretos que prescriben la libre fijación de precios y la prohibición de privilegios de compra en el sector de la agricultura.

Simultáneamente, en la España bonapartista, el liberalismo inspira la actividad legislativa mediante, como ha sido analizado, la instauración de las bases legales de nuestro actual sistema de patentes.

En definitiva, se puede afirmar en esta introducción que liberales y bonapartistas contribuyeron por igual a la fijación de los ejes normativos de un sistema económico de corte capitalista en España.

Resulta aventurado afirmar que estas líneas de trabajo liberales han perdurado hasta nuestros días, pero sí se puede confirmar que son el antecedente del llamado Derecho de la Economía que surge, en los términos que se ha explicado, durante el primer tercio del siglo xx y ha desbordado los límites territoriales del Estado, extendiéndose a organizaciones supranacionales como la Unión Europea.

El Rey como poder ejecutivo

La posición del Rey en la Constitución de 1812

MANUEL MARTÍNEZ SOSPREDA

Catedrático de Derecho Constitucional, UCH-CEU

Resumen

La economía del sistema de gobierno del texto de 1812 reposa en el Rey como figura central, magistrado encargado del gobierno y del poder ejecutivo, único órgano constitucional que cuenta con cláusula definitoria, cuyas facultades son propias del oficio y no están rigurosamente tasadas por la ley fundamental, y cuya esfera de competencia excede con mucho a la que es propia de los demás poderes constitucionalmente previstos. Una figura en la que confluyen la influencia del fortísimo monarquismo propio de la cultura cívica de la época, el peso de la tradición, el repudio al gobierno ministerial de los últimos años del Antiguo Régimen, la propia tradición lockeana, que otorga al Rey no sólo el poder ejecutivo, sino asimismo el federativo y la prerrogativa, que permite una *interpretatio moderna* de la tradición. Unidas a una no desdeñable influencia británica. Muy lejos del modelo del Rey como mero poder ejecutivo, que opera como representante en el ejercicio de poderes atribuidos por delegación por parte del soberano que viene representado por el Cuerpo Legislativo, propio del texto francés de 1791.

Resumen

L'economia del sistema de govern del text de 1812 reposa en el rei com a figura central, magistrat, encarregat del govern i el poder executiu, únic òrgan constitucional que compta amb clàusula definidòria, les facultats del qual són pròpies de l'ofici i no estan rigorosament taxades per la llei fonamental i l'esfera de competència de la qual excedeix –amb molt– la que és pròpia dels altres poders constitucionalment prevists. Una figura en què conflueixen la influència del fortíssim monarquisme propi de la cultura cívica de l'època, el pes de la tradició, el repudi al govern ministerial dels últims anys de l'Antic Règim, la pròpia tradició lockeana, que atorga al rei no sols el poder executiu, sinó també

el federatiu i la prerrogativa, que permet una interpretatio moderna de la tradició; unides a una no menyspreable influència britànica. Molt lluny del model del rei com mer poder executiu, que opera com a representant en l'exercici de poders atribuïts per delegació per part del sobirà que està representat pel cos legislatiu, propi del text francès de 1791.

Abstract

In the text of the 1812 Constitution, the economy of the system of government rests on the King as the central figure, the magistrate, the party in charge of the government and executive power, the only constitutional body that has a defining clause, whose powers belong to the post and are not rigorously limited by the basic law, and whose power reaches far beyond what is appropriate to the other powers defined by the Constitution. It is a figure that is the confluence of the influence the strong monarchism felt in the civic culture of the time, the weight of tradition, the condemnation of the ministerial government of the final years of the Old Regime and Lockean tradition itself; it not only grants the King executive power, but also federative power and the prerogative, which allows for a modern interpretation of tradition, in which we cannot ignore British influence. The Spanish model, however, is far removed from the model of the King as the mere executive power, functioning as a representative exercising powers and ultimately represented by the legislative body, as in the French text of 1791.

Sumario

- I. Introducción
- II. El Rey y la nación. Tres concepciones del Rey
- III. La Monarquía moderada: que el poder frene al poder
- IV. Una visión particular de las atribuciones de los poderes constituídos
- V. La cláusula definitoria y el historicismo
- VI. Las atribuciones del Rey y sus restricciones
- VII. Los órganos de apoyo del Rey: Consejo de Estado y Secretarios del Despacho
- VIII. El Rey en 1812 y en 1791. Analogías y diferencias
- IX. El Rey en la observancia y la revisión de la Constitución

I. Introducción

Una vieja y fuertemente arraigada opinión sostiene que la Constitución de 1812 establece un sistema de gobierno caracterizado por la centralidad de las Cortes y la ubicación del Rey en una posición subordinada, de tal modo que, en la medida de lo factible, los liberales impusieron un sistema tendente al gobierno de asamblea.¹ Esta tesis, que en su origen trae causa tanto de las críticas realistas al texto gaditano como de las opiniones formuladas en su día por Blanco-White (y que se correspondían con la opinión de los whigs de la época), se ha tratado de probar recurriendo a la experiencia del propio gobierno patriótico entre 1810 y 1814 primero, y a la del Trienio Liberal después. A decir verdad más en la primera que en la segunda. Dicha tesis no esta falta de fundamento empírico: efectivamente las posiciones sostenidas en el debate constitucional por determinados portavoces de clara significación liberal (Argüelles, Toreno, Terrero, etc.), así como la de algunos de los diputados americanos (Mejía) pueden ser entendidas en ese sentido. Así ese sector reclamó que la potestad legislativa residiera exclusivamente en las Cortes o que, en su defecto, recibiera una más débil regulación la sanción regia, sostuvo la necesidad de asignar al Cuerpo Legislativo en exclusiva la ratificación de toda clase de tratados, defendió la asignación al Parlamento de la decisión sobre la guerra y la paz, o la dependencia de la Milicia Nacional de las Cortes y no del Rey. Probablemente el éxito de tales propuestas no hubieran conseguido configurar un gobierno de asamblea, pero al aproximar la regulación gaditana a la prevista en el texto francés de 1791 si hubieran permitido sostener que en el sistema de gobierno previsto por la Constitución la centralidad correspondía a las Cortes. Además es claro que durante el período que va de 1810 a 1814 las sucesivas Regencias estuvieron subordinadas a las Cortes, que las habían nombrado y cesado, y que durante el Trienio el ejercicio efectivo del poder que la Constitución asignaba al Monarca fue casi siempre ejercido por un Ministerio formado sobre la base del criterio que proporcionaba la composición política de las Cortes. Pero eso es una parte, y sólo una parte, de los hechos.

Si se examinan las cosas con mayor detención se observará que el ala radical de los liberales perdió la votación sobre la titularidad de la potestad legislativa, fracasó a la hora de excluir o debilitar el veto regio, no tuvo éxito en el intento de privar al Rey del poder de paz y guerra, ni en debilitar el control regio de una parte del poder de hacer tratados, no pudo conseguir que las decisiones sobre el patronato regio se adoptaran con intervención parlamentaria y se estrelló al tratar de evitar que el control de la Milicia fuera sustraído al Rey. En lo único que puede considerarse tuvieron éxito (el monarca no tiene la iniciativa en la reforma constitucional) hay que anotar que nadie propuso que la tuviera y el precepto se aprobó por asentimiento. Aquí hay algo que no cuadra.

1 Si no me equivoco la exposición sistemática más reciente de esta posición puede verse en el excelente trabajo de Varela Suances, J. *Rey, corona y monarquía en los orígenes del constitucionalismo español. Passim*. Puede verse en Cervantesvirtual.com, enlace sobre la Constitución de 1812.

Nadie discute a estas alturas que el sistema de gobierno previsto en la Constitución de 1812 no estaba configurado a imagen y semejanza del modelo inglés, y que no permitía *per se* una interpretación parlamentaria. Es claro que la responsabilidad ministerial de que se habla en el texto constitucional era una responsabilidad jurídica, y no política, y que el Gobierno no requería la confianza de la mayoría parlamentaria, como por lo demás se puso de relieve en el Trienio a raíz de la llamada «crisis de la coletilla» de marzo de 1821. El texto de 1812 acoge una interpretación radical del dogma de la división de poderes, entendiendo la misma en términos de estricta separación, como por lo demás es norma en las Constituciones de primera generación, si hacemos excepción del atípico texto jacobino y de las leyes fundamentales napoleónicas. Y dicha interpretación conlleva necesariamente la separación entre ejecutivo y legislativo en términos tales que su recta aplicación hace imposible el establecimiento de una relación fiduciaria entre el Gobierno y el Cuerpo Legislativo. La consecuencia que se sigue es la atribución plena de las facultades asignadas al Ejecutivo a la persona del Rey y la subordinación a éste de los secretarios de estado y del despacho. La cuestión del órgano central del sistema pasa a depender, pues, del reparto de poderes entre el ejecutivo y el legislativo que la Constitución realice. En otros términos, no nos hallamos ante un sistema constitucional diseñado para procurar la concentración del poder en manos de una asamblea todopoderosa, que es el rasgo definitorio del «régimen de Asamblea» tan caro al republicanismo radical primero y al constitucionalismo comunista después, dicho modelo excluye *a priori* la división de poderes,² tampoco nos hallamos ante un sistema de coordinación por integración, que asocia ejecutivo y legislativo,³ que es lo que define la forma de gobierno parlamentaria, mas bien nos hallamos ante una concepción del juego institucional en términos de los *checks and balances* de la tradición lockeana, como veremos en su lugar, no muy lejana a la concepción y la práctica de la Constitución norteamericana en su período fundacional, esto es, cuando todavía no se habían puesto en planta los cambios que condujeron a lo que andando el tiempo será la forma de gobierno presidencial.

Ahora bien la Constitución de 1812 se diseña para ser aplicada en un escenario muy distinto del existente durante la vida de las Cortes que la alumbraron. La razón es muy sencilla: no hay Rey, y su figura debe ser suplida, función que se encomienda al Consejo de Regencia. Por razón de su naturaleza la regencia está condenada a ser más débil que el Rey: debe ocupar el hueco dejado por el monarca sin contar con la legitimidad de éste ni su permanencia, además los poderes de la regencia pueden ser menores que los del Rey, así sucede en los tres decretos reguladores de la institución, y así lo consagra el texto constitucional (art. 195) siendo las Cortes quienes determinan cuales de las facultades que corresponden al Rey van a ser ejercidas por la Regencia, el tercer decreto regulador del Consejo de Regencia (el único postconstitucional), priva al Consejo de la sanción de las leyes, del poder exclusivo de paz y guerra, de la parte que

2 Usualmente se cita como paradigma del régimen de Asamblea el texto jacobino del Año I (1793), aunque en rigor el modelo no lo da tanto el texto constitucional mismo cuanto la práctica del gobierno de la Convención Nacional.

3 No está de más señalar aquí que en 1810 si bien ya existían en el Reino Unido determinadas piezas del sistema parlamentario (figura del Premier, gobierno monocolor en manos del partido con mayoría en los Comunes, desplazamiento del *impeachment* por la censura y de la responsabilidad criminal por la política, compatibilidad entre el escaño y el puesto gubernamental) faltaban todavía otras, en especial las que hacen referencia a la representación y su autenticidad, y aun no se había completado el desplazamiento completo del ejercicio de la regia prerrogativa del monarca al gabinete. De hecho no esta de más recordar que el último caso de empleo de la acusación como medio para derribar a un ministro, el *impeachment* contra Lord Melville, data tan sólo de 1804.

corresponde privativamente al rey en la ratificación de tratados, limita el poder de disposición sobre los empleos públicos, así como el derecho de presentación de dignidades eclesiásticas, no le reconoce una iniciativa legislativa propia, limita la autoridad sobre honores y distinciones y reduce su capacidad de intervención sobre las diputaciones provinciales,⁴ por ende la Regencia es colegiada (tres regentes en el caso), es designada por las Cortes y sus miembros son amovibles por estas. En estas condiciones asimilar el sistema de gobierno constitucionalmente previsto al existente entre septiembre de 1810 y mayo de 1814 no parece sea una idea muy acertada. Si a ello se une que las Cortes existentes son Extraordinarias (constituyentes y no sólo legislativas) hasta septiembre de 1813, el grado de acierto minora aún más.

El sistema de gobierno constitucionalmente prescrito encarga del poder ejecutivo a un órgano unipersonal, en la persona de un magistrado inamovible, vitalicio y no responsable (el Rey) cuyo poder se halla limitado no sólo por las reglas constitucionales cuanto por la existencia junto a el de una magistratura asimismo independiente e inamovible y de un cuerpo legislativo unicameral, dotado de un mandato breve (dos años) cuyos diputados no tienen posibilidad de inmediata reelección, y cuyas sesiones ordinarias no puede exceder de cuatro meses/año, y sobre el cual el Rey carece de capacidad de disposición. Todo ello en un contexto cultural caracterizado por un monarquismo general e indiscutido que responde a una tradición según la cual la del rey es la autoridad legítima por antonomasia. El gran problema de ese sistema radica en que carece de solución constitucional que dé una salida a un conflicto grave y persistente entre el Ejecutivo y el Legislativo (lo que es común a todas las formas de gobierno constitucional basadas en una interpretación estricta de la división de poderes, véase *ad exem.* la crisis chilena de 1970/73) y que, en la forma concreta que supone la combinación entre monarquía y división estricta de poderes exige para poder funcionar la común lealtad del Rey y de las Cortes a la Constitución del Reino. Y en lugar de eso la Constitución se encontró con Fernando VII.

II. El Rey y la nación. Tres concepciones del Rey

El fundamento de toda Constitución se halla en la concepción del cuerpo político que a la misma subyace. La posición liberal, que es la que triunfa y recoge el art. 1. de la Constitución, es la formulada originalmente por Sieyès en 1789: la nación es un cuerpo de asociados, en los términos del precepto constitucional la nación esta formada por el conjunto de los españoles sea cual sea su lugar de vecindad («los españoles de ambos hemisferios»), lo que no es sino el reconocimiento formal y solemne de la igualdad entre peninsulares y americanos que previamente habían acordado las Cortes en sendos decretos de octubre de 1810 y febrero de 1811.⁵ Es del colectivo así entendido del que el art. 3 predicará la titularidad de la soberanía (que le pertenece *naturaliter*, esto es

4 Véase Decreto 147 de 8 de abril de 1813, capítulo II.

5 Para la cuestión véase Martínez Sospedra, M. *Pertenencia nacional, igualdad y representación: Los decretos de 15 de octubre de 1810 y 9 de febrero de 1811 sobre igualdad entre españoles europeos y americanos*. 29/11/010. Congreso Internacional Los orígenes de las Cortes de Cádiz. Su influencia en las independencias latinoamericanas. Valencia, 29 y 30 de octubre de 2010. Corts Valencianes y Universitat de València, Estudi General (en prensa).

«esencialmente»). La lógica consecuencia, que la versión originaria del propio art. 3 explicaba, consistía no sólo que compete a la nación por sí sola establecer las leyes fundamentales, sino también la de escoger la forma de gobierno que desee. El proyecto constitucional preveía la creación de una monarquía constitucional (una «monarquía moderada»), pero esta última traía causa de la decisión de la nación misma manifestada por las Cortes Generales y Extraordinarias según el seminal decreto de 24 de septiembre. En ese contexto el monarca es un magistrado cuya autoridad deriva de la ley fundamental que lo establece, en los términos que la misma venga a fijar. La Monarquía prevista por la Constitución es una «forma del gobierno» que la misma ley fundamental prescribe, pero en modo alguno puede tenerse como partícipe de la soberanía. Espiga lo dirá muy claramente: «No se debe olvidar, Señor, que la Nación y el Gobierno son cosas muy diferentes y cualquiera que las confunda no puede tener idea hemolítica. Para convencerse de esta verdad, no hay necesidad sino de dirigir la atención sobre estas Cortes ¿No está la Nación española en este augusto Congreso? Y por ventura ¿tiene él alguna parte en el gobierno? ¿No son dos cosas bien diferentes? ¿Pues como podrá incluirse en la definición?»⁶

Todos los liberales comparten ese punto de vista, ese entendimiento de la Corona como magistratura cuya autoridad deriva de la ley fundamental que el cuerpo de asociados que llamamos nación formula a través de un único representante: las Cortes, que lo son porque sus miembros son designados por los asociados. En las palabras del art. 27: «Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.»

Lo que implica lógicamente que la nación tiene un solo representante, que es el Cuerpo Legislativo, y que, en contraste, el monarca no lo es. La autoridad real no procede pues del hecho de definir al Rey como representante, como hacía el texto francés de 1791, sino de la decisión nacional a favor de la Monarquía materializada por la ley fundamental. De una ley fundamental que no se concibe tanto como un nuevo pacto social cuanto como un medio de actualización, se dirá de reforma, de una pretendida y existente «constitución histórica», como *ad nauseam* expone el Discurso Preliminar que redactaron Argüelles y el propio Espiga: «El Rey, como jefe del Gobierno y primer magistrado de la Nación...»

Al monarca corresponde la dirección «del Gobierno», que no es exactamente lo mismo que el poder ejecutivo, como veremos, pero a título de más importante magistrado, esto es, como poder público establecido por la ley.

Empero esa no es la única visión de la Monarquía presente en el debate. De hecho la línea divisoria que separa liberales de realistas se halla precisamente aquí: en que los realistas tienen en común un concepto distinto de la Monarquía según el cual la Corona es constitutiva del cuerpo político. Un indicador de la debilidad de la posición realista en este punto radica precisamente en que, compartiéndose la idea del rol consti-

⁶ Espiga. DSCGE 27/08/1811, p. 1690. Se cita por la edición en CD editada por el Congreso, que se corresponde con la edición del *Diario de Sesiones* de 1870.

tutivo de la Corona, en el campo realista no hay una concepción única de la Monarquía, hay dos. Para el sector más radical del realismo no es sólo que la Monarquía es constitutiva del cuerpo político, de la Nación, es que es su elemento constitutivo primario. Así el obispo de la Calahorra seguía un discurso de raíz neoescolástica sesgado en el sentido de la primacía del Rey, titular propio de la soberanía: «En suma, el pueblo español trasladaba al Rey que elegía toda la soberanía; pero le ponían freno las leyes fundamentales que juraba, para que, aunque enteramente autorizado, no pudiese partir, dividir, ni enagenar bienes pertenecientes a la Corona; aunque independiente procurase mas bien el beneficio de la Patria que el suyo propio, y aunque legislador supremo, no pudiese dar fuerza, vigor y perpetuidad de la ley a sus órdenes y decretos, sino cuando lograban el consentimiento de las Cortes, que compuestas de la tres clases representaban a la Nación.»⁷

Mientras que Bárcena e Inguanzo procedían a una versión más radical y precisa del mismo discurso mediante la presentación de enmiendas dirigidas a insertar al Rey como pieza elemento constitutivo principal del cuerpo político: éste es la reunión de los españoles bajo la Monarquía, así el primero propone: «Me parece debía formarse con estas o equivalentes palabras. “La Nación española es la colección de todos los españoles de ambos hemisferios bajo un Gobierno monárquico, la religión católica, y sistema de su propia legislación”.»⁸

En tanto que, con mejor técnica y más clara redacción, viene a sostener el segundo la misma posición en los siguientes términos: «Concluyo, pues, que solo podrá correr en mi dictamen la definición que se disputa, añadiendo las palabras indicadas, estos es, “que la Nación española es la reunión de los españoles de ambos hemisferios, bajo una Constitución o Gobierno monárquico y su legítimo soberano”.»⁹

En resumen «rey neto», una concepción del cuerpo político en el que éste viene definido como tal por la sujeción al Rey, que de este modo es el elemento primario y principal de aquel, y por ello el llamado al ejercicio directo de la soberanía. Resulta obvio que esta es la posición que fundamentará, andando el tiempo, el primer pronunciamiento del siglo XIX, el de 4 de mayo de 1814. Y dicha concepción, según la cual el cuerpo político es tal y tiene existencia en virtud de la común condición de súbditos del rey y su soberanía, es la que se halla explícita en el Manifiesto de los Persas, y a la que allí se designa como «monarquía absoluta».¹⁰ Por ello no debe extrañar que desde dicha óptica se rechazara la concepción de la Monarquía propia de la Constitución por entender que la misma suponía la degradación de la Monarquía misma, toda vez que en ella el Rey descende del papel de componente medular del cuerpo político a mero magistrado el «Rey como mero administrador, esto es, de un ciudadano distinguido con el primer empleo del Estado».¹¹

No obstante la diputación realista es también portadora de una concepción significativamente distinta del cuerpo político y de la figura del Rey, a mi juicio más pró-

7 O. de Calahorra. DSCGE 28/08/1811, p. 1712.

8 Bárcena. DSCGE 25/08/1811, p. 1689

9 Inguanzo. DSCGE 25/08/1811, p. 1689.

10 Véase *Manifiesto que al Señor D. Fernando VII hacen en doce de abril del año 1814 los que suscriben como diputados en las actuales Cortes ordinarias* (MP)... pf 109 y 134

11 Manifiesto. *op. cit.* pf 10

xima a la corriente principal de la teoría neoescolástica, y cuyo signo político es claramente moderado. Se trata de la teoría de la cosoberanía, que andando el tiempo popularizarán los doctrinarios, inspirará al partido moderado y marcará con su sello el constitucionalismo liberal-conservador del XIX, formulada para el caso a través de una concepción del cuerpo político que ve el mismo integrado por la asociación de dos componentes: el pueblo, representado por las Cortes, y la Corona, así Llamas: «El pueblo español [...], y nuestro amado soberano, el Sr. D. Fernando VII, que es su cabeza, forman un cuerpo moral, a que yo llamo la Nación o Monarquía española, por ser monárquica su Constitución. La soberanía real y verdadera solo la admito en la Nación, pues en el instante que se conciba que pueda estar separada, ya sea en el Rey, o ya sea en el pueblo, queda destruida la Constitución que se ha jurado mantener.»¹²

La nación es, pues, el cuerpo político generado por la asociación de dos elementos constitutivos: las Cortes y el Rey, que por lo mismo le son esenciales. En razón de ello se propone y sostiene una redacción del esencial art. 1 de la Constitución que recoge la doctrina de los que andando el tiempo se definirá como «la constitución interna», anterior y superior a la escrita, que es una mera consecuencia: «Por consiguiente, es mi dictamen que, además de la justa adición que ha propuesto el sr. Villanueva “bajo una misma legislación”, se diga también “y bajo una misma cabeza, que es el Rey”, y que se diga por consiguiente “La Nación española es la reunión de los todos los españoles bajo unas mismas leyes, y bajo una misma cabeza que es el Rey”.»¹³

O, si se prefiere en las palabras de Llamas: «Siempre que se me conceda que la Nación española es aquel cuerpo moral que forman el pueblo español y el Soberano español como su cabeza, y que constituyen lo que llamamos Monarquía española nada tengo que decir en contra.»¹⁴

En sentido similar se pronuncia Borrull, si bien bajo un ropaje historicista.¹⁵ Tal postura une además de las razones de fondo que la sostienen, una innegable y explícita función táctica: sentado que la nación es el cuerpo moral integrado por la asociación entre el pueblo y el rey, mutuamente vinculados mediante el correspondiente pacto, este último limita tanto la autoridad de la Corona como la de las Cortes, incluidas las presentes, Lera lo señaló con palabras terminantes: «Pero mientras existe, la persona o personas constituidas en la Monarquía, y llamadas a ella, ¿podrá la Nación usar de esta soberanía más allá de las facultades que se reserva y del pacto que celebró con el Monarca cuando se la trasladó? Digo que no: porque cuando trasladó el uso de la soberanía al Monarca, las condiciones o limitaciones que mutuamente se impusieron, la Nación trasladando y el Monarca aceptando el uso de la soberanía, son condiciones y limitaciones un pacto o cuasicontrato que por justicia y derecho natural obliga a ambas partes contratantes a su observancia: por consiguiente, cumpliendo el Monarca con sus obligaciones, ni puede quitarle ni limitarles las facultades que le concedió cuando le llamó al Trono.»¹⁶

12 Llamas. DSCGE 25/08/1811, p. 1687.

13 Llanera. DSCGE 25/08/1811, p. 1690.

14 Llamas. DSCGE 28/08/1811, p. 1714.

15 *Se descubrirá que después de la invasión de los sarracenos, se levanta la Monarquía de Asturias, y la soberanía esta dividida entre el Rey y la Nación, y que ambos de conformidad hacen las leyes.* Borrull. DSCGE 28/08/1811, p. 1711.

16 Lera. DSCGE 29/08/1811, p. 1721.

De lo que se sigue lógicamente que la obra de una de las partes del cuerpo político adoptada en ausencia forzosa del Rey está sujeta a revisión: en el momento del retorno del Monarca se reunirán las dos partes constitutivas del cuerpo político y, reintegrado este, entonces se estatuirá de modo definitivo: «pero cuando el Soberano vuelva y este unido todos el cuerpo moral que forma lo que llamo Nación, se sancionarán las novedades hechas para que no quede motivo de reclamación de nulidad en lo sucesivo.»¹⁷

De este modo los realistas buscan una declaración fundante de la Constitución que haga pender la adopción definitiva y firme de las decisiones que están adoptando unas Cortes en las que se sienten en desventaja no sólo por ser minoritarios, sino también por carecer de un programa político practicable y unificado, de la eventual ratificación coincidente de las mismas o ulteriores Cortes y la sanción regia.

Resulta obvio que para los realistas, en cualquiera de sus dos versiones, la concepción liberal-constitucional del Rey como primer magistrado de la Nación resultaba inaceptable, pero, al mismo tiempo, la ausencia del Rey en la crítica situación que se vive (el periodo que va de septiembre de 1811 a abril de 1812 marca el nadir de la causa nacional y el gobierno patriótico) hace necesario y urgente decidir sin el Rey, sin que puedan encomendarse a una Regencia que, salida de las mismas Cortes y sujeta a fuertes limitaciones, en modo alguno podía desempeñar el papel que su propia teoría política prescribía. En otros términos: en el escenario de 1810/1814 ninguna de las dos posiciones doctrinales que sostienen los dos sectores del bando realista, ni los moderados ni los radicales, puede traducirse en una acción política viable precisamente porque falta el referente regio. No es sólo la mayor solidez doctrinal y la mayor habilidad táctica, es la situación de hecho la que pone en vía muerta cualquier programa político que incluya como uno de sus elementos constitutivos la presencia activa del Rey. Por eso resultó tan eficaz Muñoz Torrero cuando señalaba que la no admisión de la soberanía nacional en los términos liberales suponía dar la razón política a Bonaparte: como señaló Gallego sólo si la soberanía pertenece a la nación y esta no puede enagenarla las mismas Cortes tenían sentido, la soberanía es inherente y solo puede encomendarse a manos distintas de la nación el ejercicio de las potestades que de la misma se siguen.¹⁸

En resumidas cuentas el Rey es sólo un poder constituido, que no es, y no forma parte, del titular de la soberanía y que, por ello, no tiene parte en el poder constituyente, ni, como veremos, en el poder de revisión. Lo primero por esencia, lo segundo porque si se exige para la revisión constitucional poderes especiales el Rey no puede, por definición, ser titular ni portador de los mismos. El Rey es el primer magistrado del Estado, pero es sólo un magistrado.

17 Llamas. DSCGE 28/08/1811, p. 1714.

18 Gallego. DSCGE 29/08/1811, p. 1717.

III. La Monarquía moderada: que el poder frene al poder

«En seguida se proclama igualmente, que el gobierno de España es una monarquía hereditaria, moderada por la ley fundamental, sin que las limitaciones que la modifican, pueda hacerse ninguna alteración, sino en los casos y por los medios que señala la misma Constitución» reza el Discurso Preliminar. Y, efectivamente, el ítem de la «monarquía moderada» va a constituir un motivo de invocación constante a lo largo de todo el debate, que aparece reiteradamente y de modo significativo en todos aquellos casos en los que la izquierda liberal trata de modificar a la baja la posición o las facultades del Rey que viene en proponer la Comisión. Negativamente es claro lo que la expresión significa: algo tan lockeano como la exclusión radical de un tipo de absolutismo político: el absolutismo regio, una monarquía es limitada cuando el poder regio esta encuadrado y regido por las leyes: «Lo que constituye para todo hombre la Monarquía o la forma de gobierno monárquico, son las leyes fundamentales que templan la autoridad del Rey; lo contrario es una tiranía.»¹⁹

O sea la ilegitimidad radical de cualquier poder absoluto por cuanto el mismo es, por su naturaleza, de asegurar el «fin de toda asociación política». Pero esa no es sino una descripción negativa que pueden suscribir, y suscriben, buena parte de los realistas moderados, otra cosa es dar a la expresión un contenido positivo, que es lo que hará Muñoz Torrero a la hora de defender la definición constitucional del gobierno: «En este capítulo se trata del Gobierno, y para determinar su forma se dice que es una monarquía moderada. ¿Y que quiere decir esto? Que los poderes que constituyen la soberanía no están en una persona sola, sino divididos; esto es: el poder legislativo en las Cortes con el Rey, el ejecutivo en sólo el Rey y el judicial en los tribunales, de manera que la expresión Monarquía moderada está más desenvuelta en estos artículos, para que nadie pueda dudar que es lo que entendemos por estas voces.»²⁰

En otras palabras la moderación de la Monarquía no es otra cosa que la división de poderes, el eco de Montesquieu me parece evidente, esta es el medio de que la Constitución se vale para moderar el poder que históricamente ha ostentado el monarca y procurar la libertad que, como escribió el barón, sólo se halla en los gobiernos moderados. Ahora bien la división de poderes resulta claramente adjetiva, porque lo es la moderación que su consecuencia buscada, la forma de gobierno sigue siendo monárquica. Y no sólo, y no principalmente, porque haya un Rey. La monarquía moderada exige que el gobierno (no sólo el poder ejecutivo, el gobierno) tenga una esfera de acción propia y los poderes que son necesarios para que de Rey y Monarquía se pueda hablar, en otras palabras «Monarquía moderada» significa reparto del poder, pero sobre la base de un Monarca potente, y es así desde el comienzo: «Esta (la comisión) ha querido dar en su proyecto al Gobierno de la Nación el carácter de una Monarquía

¹⁹ Argüelles. DSCGE 28/08/1811, p. 1710.

²⁰ Muñoz Torrero. DSCGE 3/09/1811, p. 1750.

moderada, esto es, en la que el Rey tenga toda la potestad necesaria para hacerse respetar fuera y obedecer dentro, y ser al mismo tiempo el padre de sus pueblos.»²¹

La forma de gobierno constitucionalmente prescrita exige de la existencia de un fuerte y robusto poder regio definido por la concurrencia de una esfera de competencia muy amplia y la concesión de facultades intensas e importantes que el titular de la Corona pueda ejercer por sí y según su propio criterio: «Contrayéndome a lo que previene la Constitución, es una verdad innegable que a la potestad real se le da la mayor extensión, con omnímoda independencia del Cuerpo legislativo, quien jamás podrá entorpecer las funciones que por las leyes fundamentales estan designadas a la persona o personas que son responsables de la seguridad del Estado.»²²

De hecho lo anterior viene a suponer que el Rey es un oficio, y que, como consecuencia, hay facultades que le son inherentes son pena de desvirtuar la figura misma del monarca. El hecho de encomendar el gobierno y el poder ejecutivo al Rey tiene por consecuencia necesaria que hay poderes regios que le corresponden *naturaliter* y cuya ausencia desvirtuaría la forma de gobierno que se quiere implantar al desnaturalizar la Monarquía misma, así puede sostener Golfín que «Es evidente que si el rey no tuviese la sanción, no sería soberano, sino un mero mandatario de la Nación. El Gobierno no sería una Monarquía moderada, y la autoridad real estaría expuesta a ser atacada a cada paso por la representación nacional, sin tener a mano medio alguno de mantener los límites que la Constitución le prefija, y para contrabalancear los demás poderes.»²³

Junto a las razones de principio las hay de orden pragmático, conviene no olvidar que las Cortes se hallan embarcadas en un proyecto cuya esencia consiste en tratar de reconvertir un imperio en un estado nacional. Así señala Oliveros con claras resonancias jovellanistas que «En una Monarquía tan vasta como la española se precave la tiranía con la institución de las Cortes; mas es indispensable dar al Rey fuerzas muy considerables para mantener su unión. El poder del Monarca debe ser muy grande, y tener a su disposición todos los medios que exige la extensión de su territorio, porque he dicho ya otra vez que convienen los publicistas en que la reunión del poder debe ser mayor cuanto más distante se hallan los términos a que se extiende. Esta circunstancia pide mas energía y unidad en las providencias.»²⁴

La división supone pues un Rey potente para que quepa hablar de Monarquía, pero plantea, por definición, el problema del tipo de relaciones que se supone deben entablar entre si los poderes públicos. Es obvio que la división supone antes que nada interrelación entre los poderes públicos y que aquella exige una labor constante, de gestión de los asuntos por parte de uno y de supervisión de la misma por parte del otro: «Examínense las facultades de las Cortes y las señaladas al poder del Rey, y se verá que aquellas exigen el constante ejercicio y vigilancia de la representación nacional; estas

21 Argüelles. DSCGE 29/09/1811, p. 1951.

22 Gordillo. DSCGE 29/09/1811, p. 1954.

23 Golfín. DSCGE 6/10/1811, p. 2000.

24 Oliveros. DSCGE 16/01/1812, p. 2638.

el incesante desvelo de un Gobierno que debe ocuparse con preferencia en objetos de conocida urgencia y naturaleza muy diferente.»²⁵

La consecuencia extraída no puede ser de mayor conformidad con la conocida doctrina de los frenos y contrafrenos: actuando en su esfera de acción cada uno de los poderes limita a los demás al efecto de prevenir los excesos que puedan producirse, lo que, a su vez, conlleva que la potencia del legislativo exige una potencia al menos similar del ejecutivo, y viceversa: las Cortes limitan al Rey mediante su «vigilancia», en tanto que el Rey modera a las Cortes mediante el ejercicio de las atribuciones que la Constitución le asigna: «Contrarrestar la fogosidad de las pasiones de los Diputados por los medios legales, es en el Gobierno una obligación, o por mejor decir, en esto consiste el ejercer una parte de las facultades que da al Rey la Constitución.»²⁶

En concreto, en el ejercicio de una potestad tan clave como la legislativa la Constitución procura la integración de las Cortes y el Rey en su ejercicio (contra las posiciones del liberalismo radical, que se opone a que el Rey tenga parte en la potestad legislativa), de tal modo que articula las facultades mutuas de tal modo que el legislar, que es el signo mismo de la soberanía, exija coparticipación y, mediante ella, control mutuo: «Convengo en que las Cortes sirven de enfrenar la potestad del Rey; pero no olvidemos que éste debe también enfrenar los extravíos de aquellas, resultando así el equilibrio de ambas autoridades, no por el medio de la lucha perpetua entre los dos, sino por la mutua armonía que debe resultar del cumplimiento de las obligaciones de una y otra parte. Puede excederse el Rey, pueden extraviarse las Cortes, y para que el descarrío recíproco no produzca graves males al Estado se ha concedido la iniciativa y la formación de las leyes a éstas, y un veto temporal al Monarca. Reales y efectivas son estas prerrogativas del Cuerpo legislativo; real y efectiva debe ser la repulsa del Rey, si la diere.»²⁷

Con alguna ingenuidad los doceañistas pretendían que un sistema de gobierno basado en una interpretación estricta del dogma de la división de poderes exigía para funcionar debidamente una «mutua armonía», no era ese un juicio desacertado toda vez que cualquiera de los sistemas de gobierno constitucional que se basan en una interpretación rigurosa de la división de poderes es vulnerable al enfrentamiento toda vez que un conflicto serio y persistente entre ejecutivo y legislatura carece de solución constitucional institucionalizada, no en vano señalaba Aner que ese era el riesgo fundamental de tal clase de «moderación»: «Los políticos más celebres y los publicistas más ilustrados confiesan que en una Monarquía moderada, o en la que hay una verdadera separación de poderes, nada conviene tanto como el evitar el recíproco choque entre los mismos poderes; pues de lo contrario, resultaría precisamente la destrucción del equilibrio y la confusión.»²⁸

Que es aquello con lo que los liberales tuvieron que lidiar durante el mayor período de vigencia efectiva de la Constitución: el Trienio. No parece que las lecciones de la experiencia francesa de 1792 cayeran en saco roto, pero aún faltaban tiempo y alternativas

25 Argüelles. DSCGE 29/09/1811, p. 1951

26 Argüelles. DSCGE 29/09/1811, p. 1952.

27 Gallego. DSCGE 4/10/1811, p. 1991.

28 Aner. DSCGE 6/10/1811, p. 2603.

para procurar una solución institucional distinta: cuando se adopta la Constitución faltan 20 años para aprobación de la primera *Reform Act*, seamos justos.

IV. Una visión particular de las atribuciones de los poderes constituidos

A diferencia de lo que sucede en el precedente francés de 1791 en la Constitución de Cadiz brilla por su ausencia la configuración de los poderes públicos definida en términos de delegación. En el sistema gaditano los poderes públicos son creados por la soberanía nacional, pero no son, y no operan, como delegados o comisarios de aquella. Como ya se ha señalado tampoco son configurados como representantes. Mientras que en el texto galo de referencia los jueces son de elección popular y tanto el Rey como el Cuerpo Legislativo ejercen sus poderes a título de representantes de la nación, nada semejante existe en el sistema de 1812 en el que, como hemos visto, la condición de representante se reserva única y exclusivamente a las Cortes,²⁹ nos hallamos, pues, ante un planteamiento distinto de la naturaleza y facultades de los poderes públicos. Es significativo que la Constitución no emplee el término esperable de «poder» para designar a cada una de las ramas del gobierno, antes bien los arts. 15 a 17 de la misma hablan sistemáticamente de otra cosa, hablan de «potestad». Ese es concepto de raíz romano-canónica,³⁰ que designa al haz de facultades que se asignan a un titular al efecto de que mediante su uso el mismo procure un fin determinado. La «potestad» implica tres cosas: en primer lugar que cada rama del gobierno tiene una finalidad propia, que opera como directriz para atribuirle facultades; en segundo lugar que fijado el fin del mismo se sigue que al titular le son necesarias unas determinadas facultades, precisamente aquellas cuyo uso es necesario para que la procura del fin sea factible, hay pues facultades *naturaliter* destinadas a cada rama del gobierno; en tercer lugar que ni las facultades ni los titulares son intercambiables porque los fines de cada rama del gobierno no lo son. Resulta obvio que la descrita es una concepción propia del Derecho Canónico, cuanto menos del Derecho Canónico post-tridentino, que la misma se traslade al texto constitucional no debe extrañar si se considera el enorme peso que en la comisión redactora del proyecto tienen los clérigos, y el peso determinante de los mismos en la «fracción de comisión» que fue la redactora material del proyecto constitucional mismo. Tampoco debe sorprender que la misma fuera ampliamente compartida y que marcara en no pocas ocasiones la línea divisoria entre moderados y radicales en el seno de la fracción liberal, ni que dicha concepción fuere ampliamente compartida en el seno de la fracción moderada de los realistas, buena parte de cuyos más destacados miembros votaron a favor de la posición sostenida por la comisión cuando los liberales se dividen y algunos de los cuales figuran entre los firmantes tanto del proyecto como del texto definitivo de la ley fundamental.

29 A las Cortes, y no a todos los cuerpos electivos. Cuando se discute la parte referente a la administración local los liberales precisarán que los electos no lo son a título de representantes, sino que son funcionarios electos.

30 Para una exposición moderna de la cuestión véase Viana, A. *Organización del gobierno de la Iglesia*. EUNSA. Pamplona. 2.ª ed. 1997, para potestad y su vinculación a una función pp. 40 y ss., para la vinculación potestad/oficio p. 53, para la noción de oficio como encargo estable para el logro de fines que exige atribución de potestad. pp. 71 y ss. donde se señala explícitamente el origen romano de los conceptos.

Dicha concepción aparece tempranamente en el debate, precisamente cuando se discute una de las consecuencias necesarias del principio de división de poderes adoptado el 24 de septiembre de 1810, esto es el debate sobre el primer reglamento de la Regencia, y goza de continuidad en el debate constitucional propiamente dicho. Aunque el eje de la discusión es el propio de las facultades del ejecutivo, la concepción aparece asimismo en la discusión sobre las propias de las Cortes, e incluso asoma en lo que afecta al poder judicial. Y es precisamente esa visión de las ramas del gobierno la que se halla detrás de algunas de las mas relevantes diferencias existentes entre las facultades atribuida al Rey por la Constitución de 1812, y las asignadas al ejecutivo tanto por el texto francés de 1791 como por el federal norteamericano de 1787. Así, por ejemplo, no hay en el texto español limitación alguna al poder de disposición del Rey sobre los empleos públicos. En el texto gaditano no hay nada parecido al *advise and consent* del texto USA ni a las detalladas reglas que reparten los nombramientos de oficiales de las FAS y de los empleados públicos en la constitución monárquica francesa. Así cuando en diciembre de 1810 se propone que una de las limitaciones del poder de la Regencia consista en la necesidad de obtener acuerdo parlamentario para determinados nombramientos la tesis es rechazada en uso de aquella concepción: «V.M. desde el 24 de septiembre separó los poderes, en virtud de cuya separación no parece consiguiente el que V.M. confiera empleo alguno, sea de la clase que fuere.»³¹

Lo que no es sino la aplicación al caso de una tesis general que Mejía expone del siguiente modo: «Teniendo presentes estos principios, digo a V.M- que el poder judicial debe limitarse a dos cosas, a saber: sentenciar pleitos y administrar justicia, aplicando las leyes según mejor convenga. El Poder ejecutivo tendrá a su cargo la administración del Estado, y el Poder legislativo se limitará a las leyes. Las Cortes, que por ahora hacen del poder legislativo, tendrán a su cargo el arreglo de estos poderes. El Poder ejecutivo es responsable de la seguridad y defensa del Estado: a el toca conferir los empleos, mas bien que premios para los empleados que los obtienen, se confieren para el servicio del Estado [...] La segunda razón es, porque siendo el Poder ejecutivo el que cuida de la administración de los pueblos, debe conferir aquellos empleos a los sujetos que considere más aptos.»³²

Lo que difícilmente puede ser más claro y expresivo. A ello se agrega el argumento secundario de la responsabilidad, destinado a gozar de larga vida: «Hay empleos que deben ser de provisión, si se quiere, arbitraria del Gobierno. La responsabilidad, Señor, que ha cargado V.M. en el Poder ejecutivo ¿no es un motivo suficiente también para que provea su gusto a fin debe saber por quien y de quien depende?»³³

No se crea que el argumento es propio y exclusivo de liberales o realistas moderados, un ultra tan significado como Creus no dice cosa distinta: «El dar empleos y conceder gracias corresponde a aquella parte de la soberanía que tiene o ejerce el Poder ejecutivo.»³⁴

31 Argüelles. DSCGE 21/12/1810, p. 206.

32 Mejía. DSCGE 21/12/1810, p. 208.

33 Argüelles. DSCGE 22/12/1810, p. 214.

34 Creus. DSCGE 25/12/1810, p. 226.

No muy distinta es la toma de posición cuando de la discusión de la Constitución se trata: el nombramiento libre de todos los empleados públicos es inherente al poder ejecutivo y pertenece necesariamente al mismo, como señala alguien tan significado como Perez de Castro: «Del carácter de la Monarquía es que el Monarca provea los empleos y cargos públicos, porque la potestad ejecutiva lleva consigo esta atribución, debiendo competir al que administra el Estado nombrar a los que han de ayudarle y servir bajo sus órdenes.»³⁵

Y remacha por su parte Torrero: «La magistratura ¿a que poder corresponde? Al Poder judicial, independiente del Poder ejecutivo. Los demás empleos civiles y militares ¿a quien corresponden? Al Poder ejecutivo, al Rey. Luego es menester que le dejemos esta facultad y que se apruebe el artículo como está.»³⁶

La disposición absoluta sobre los empleos públicos, y la consiguiente exclusión de las Cortes en la materia es «del carácter de la Monarquía». Se puede decir más alto, pero no más claro.

El mismo enfoque va a presidir una de las cuestiones más importantes de entre las que dividieron en su momento a la fracción liberal de las Cortes, esto es la atribución al monarca del poder de paz y guerra, en términos semejantes a los que en Inglaterra posee la prerrogativa regia. En este caso, tal vez por el calor del debate, la formulación es si cabe más radical. Así Aner: «El Rey, como jefe del Gobierno, y primer magistrado de la Nación, único que dirige las 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 prerrogativa que constituye su verdadero poder es la de tener en su mano la guerra y la paz. Me atrevo, Señor, a decir que un Rey que no tiene esta prerrogativa no es tal Rey.»³⁷

Y en términos muy semejantes se desempeña un liberal tan significado como Oliveros: «Además, que yo no se como 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 como los demás Príncipes querrían tratar con semejante Monarca.»³⁸

Lo que no anda muy lejos de la intervención de Aner en otra cuestión batallona: si la prerrogativa de gracia debe ser tal o debe corresponde a las Cortes: «Es indudable que al Rey compete la facultad de indultar, y así se la han concedido todas las naciones. La razón es muy clara. El Rey es la cabeza del Estado, es quien lo dirige y gobierna, es quien esta encargado de su seguridad y tranquilidad interior. Todos los delitos, pues, que se cometan en un Estado, y que por consiguiente turben en parte su tranquilidad, se entienden cometidos contra la persona del Rey por ser contra su expresa voluntad[...]»³⁹

Entiéndase bien, no nos hallamos meramente ante una doctrina sobre la naturaleza y funciones del Poder Ejecutivo, nos hallamos ante una doctrina general que se pre-

35 Perez de Castro. DSCGE 15/10/1811, p. 2083.

36 Torrero. DSCGE 15/10/1811, p. 2084.

37 Aner. DSCGE 9/10/1811, p. 2029.

38 Oliveros. DSCGE 10/10/1811, p. 2043.

39 Aner. DSCGE 15/10/1811, p. 2086.

dica de los tres poderes, y no sólo del Monarca. Así en el debate sobre el primer reglamento de la Regencia señala Capmany que las Cortes tienen por su naturaleza un poder general de supervisión: «Esta misma razón milita ahora a favor de las Cortes. La soberana inspección, de que no pueden desprenderse, es la del bien del Estado, cuya seguridad depende de las personas que lo han de componer.»⁴⁰

A mi juicio una de las primeras manifestaciones de la doctrina que ve en la potestad legislativa el título de la potestad matriz de la potestad de control: el legislador no puede desentenderse de la aplicación de las mismas normas que produce. Cosa tanto más importante cuanto se sostiene que la potestad de legislar es inherente a la institución misma de las Cortes, a las que no puede no corresponder, como señala un moderado como García Herreros: «Estos conceptos de “poder legislativo” y de “soberanía” de las Cortes están, a mi juicio, tan unidos como el cuerpo y el alma. Así las Cortes no podrán subsistir sin el poder legislativo: este es tan inherente a ellas como las potencias del alma.»⁴¹

Como no podía menos que suceder de la doctrina en cuestión se sigue que si a una rama del gobierno le corresponde una facultad primaria, lógicamente también deben corresponderle aquellas facultades que son la consecuencia necesaria de la titularidad y ejercicio de aquella. No otro es el fundamento del que se da a la facultad de las Cortes de interpretar las leyes que la misma cámara hace, cosa que es especialmente remarkable cuando la tesis la sostiene un realista destacado como Dou: «Señor, hablándose en este capítulo del Poder ejecutivo con respecto al judiciary, parece que el decir aquí que el primero no podrá dispensar ni interpretar leyes, supone que esto puede hacerlo el segundo. Y esto me parece que es una equivocación: dispensar e interpretar las leyes solo es propio del que puede establecerlas: esta es una regalía inseparable de V.M.»⁴²

Naturalmente, del mismo modo que la doctrina que comentamos tiene una dimensión positiva, en tanto en cuanto exige que cada rama del gobierno ostente determinadas facultades, tiene también una dimensión negativa: lo que compete por naturaleza a un oficio no puede ser desempeñado por otro, la facultad que es propia del Rey no puede ni debe corresponder a las Cortes, como señala uno de los padres de la Constitución, Espiga: «Desde que V.M. separó los poderes, se desprendió de la facultad de dar honores, empleos, etc. V.M. obra como Cuerpo legislativo, y por lo mismo no puede ser objeto de V.M. un particular, sino la nación entera. El Cuerpo legislativo tiene la facultad de establecer clases en la Nación, como Duques, Condes, Marqueses, etc.; pero hacer Duques, Condes, Marqueses, etc., pertenece al Poder ejecutivo.»⁴³

Lo que, por cierto, supone adoptar en la cuestión el criterio diametralmente opuesto al adoptado por la Constituyente en el texto de 1791. Es más, se alcanza a sostener que cuando se atribuye a una rama del gobierno facultades propias de otra el equilibrio general se destruye y el resultado no puede dejar de ser dañoso, o incluir una

⁴⁰ Capmany. DSCGE 21/12/1810, p. 208.

⁴¹ García Herreros. DSCGE 21/12/1810, p. 209.

⁴² Dou. DSCGE 3/01/1811, p. 292.

⁴³ Espiga. DSCGE 25/12/1810, p. 226.

mutación de la forma de gobierno misma. Así cuando Toreno propone que la disposición de la milicia nacional se sustraiga al Rey y pase a las Cortes, defendiendo el criterio opuesto, que es el de la comisión, le replica Oliveros «Se sustituye el plan de la comisión por un señor preopinante otro que destina las Milicias al objeto expresado, añadiendo que el Rey no pueda usar de ellas sin licencia de las Cortes: esto es lo mismo que decir que las Cortes cuiden del orden público, y que el Rey sea el agente o general de las Cortes, medida que trastornaría la Monarquía, y establecería en la Nación otra clase de gobierno; y yo creo que el resultado sería la disolución del Estado.»⁴⁴

En sustancia el criterio con el que se va a obrar en la cuestión ya había sido señalado por alguien tan significativo como Villanueva al discutirse el primer reglamento de la Regencia: «El Poder ejecutivo no obra como subdelegado; V.M. no les delega sus facultades: solo si declara cuales son las que le competen.»⁴⁵

Se puede estar más lejos de la doctrina de los poderes establecidos y ejercidos por delegación, pero no es fácil, ciertamente.

V. La cláusula definitiva y el historicismo

Una innovación del texto doceañista radica en la existencia de una cláusula definitiva de la figura del Rey, siendo, además, el monarca el único dotado de tan singular figura. Ni las Cortes ni el poder judicial reciben una definición genérica de su rol constitucional y de los poderes que la Constitución les asignan. Contenida en el art. 170 de la Constitución constituye un ítem que se perpetuará en las siguientes constituciones de la Monarquía Liberal, que, sin excepción, adoptarán la misma técnica para definir al jefe del Estado y cuanto menos una parte de sus poderes, de entre los que destaca el otorgamiento directo al Rey de un poder nomotético propio en la forma de potestad reglamentaria. La potente definición de la figura del monarca que el art. 170 contiene no es sino la concreción normativa de una idea ya presente en el Discurso Preliminar: «El rey, como jefe del Gobierno y primer magistrado de la Nación, necesita estar revestido de una autoridad verdaderamente poderosa para que, al paso que sea querido y venerado dentro de su reino, sea respetado y temido fuera de él de las naciones amigas y enemigas. Toda la potestad ejecutiva la deposita la Nación por medio de la Constitución en sus manos [...]»

La aplicación directa resulta por demás contundente: el monarca es el titular único del poder ejecutivo: «La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey.»

Pero el Rey no es sólo tal poder, toda vez que tras haber transcrito lo que antecede el precepto constitucional prosigue: «Y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del estado en lo exterior, conforme a la Constitución y las leyes.»

⁴⁴ Oliveros. DSCGE 16/01/1812. p. 2638.

⁴⁵ Villanueva. DSCGE 25/12/1810, p. 227.

Como mi maestro mostró tiempo ha⁴⁶ el art. 170 trae causa de una concepción activista del poder ejecutivo, que extravasa lo que es ejecución en sentido propio y comprende lo que se puede designar como el «gobierno» del Estado, recogiendo y formalizando la doctrina de la «función gubernativa» desarrollada por Jovellanos en los apéndices a la Memoria en defensa de la Junta Central: «Porque debe advertirse, que el poder ejecutivo no se cifra solamente en la mera función de ejecutar las leyes, sino que se extiende a cuantas son necesarias para dirigir la acción común; esto es para regir y gobernar la sociedad, y aun por esto tengo yo para mí, que su más propia denominación será la de poder gubernativo, porque es un poder vigilante y activo que se supone incesantemente ocupado en el gobierno y conservación de la república.»

Y prosigue en palabras que no pueden menos que recordar poderosamente a las previsiones de los arts. 170 y 171 de la Constitución: «Aunque las naciones se gobiernen según sus leyes, más que por ellas se gobiernan por una continua, incesante serie de órdenes, y providencias, que se refieren no sólo a la ejecución de las mismas leyes, y a su habitual observancia, sino a la dirección de la fuerza y a la administración de la renta del Estado; a proveer a las ocurrencias eventuales que la conservación del orden y sosiego interior, y la comunicación y seguridad exterior exigen; al nombramiento, dirección, y conducta de los agentes, que sirven al desempeño de sus funciones [...]»

Texto del que procede claramente la doble cláusula de la seguridad interior y exterior y las facultades regias del art. 171.8 y 9 primero, de la duodécima en segundo lugar, y así sucesivamente. No debe llamar la atención que incluso un liberal radical como Toreno no tenga empacho es sostener: «El Rey, que es la potestad visible del Estado, y la que da movimiento a toda su máquina, tiene por instrumentos para las operaciones a los Ministros, que realmente son la potestad ejecutiva puesta en acción, puesta en movimiento.»⁴⁷

La justificación primaria que se da al diseño de un potente monarca que, a diferencia del rey de 1791, tiene iniciativa legislativa, potestad reglamentaria y es cotitular de la potestad legislativa se halla en el argumento historicista, cosa que aparece ya en el Discurso Preliminar: «(la comisión) ha consultado en esta parte la índole de la constitución antigua de España, por la que es visto que el Rey participa en algún modo de la autoridad legislativa.»

Pero que dará amplio juego en el debate, a comenzar por la propia fórmula promulgatoria, así Villanueva: «Las palabras “y por la Constitución de la Monarquía española” denotan dos cosas: la primera, que la elección del Rey es del pueblo, aun cuando ahora por constitución del Reino es Monarquía hereditaria. La segunda, que sin perjudicar en nada el origen divino de la autoridad del Rey, puede decirse también que la recibe de sus mismos súbditos. Y esta doctrina no la hemos mendigado de extranjeros; la enseñan sabios teólogos y publicistas españoles de los mejores tiempos, como Alfonso de Castro...»⁴⁸

46 Sevilla Andrés, D. *Nota sobre el poder ejecutivo en la Constitución de 1812*. En *Documentación Administrativa*, Madrid. 1973 núm. 173. *Pasim*.

47 Toreno. DSCGE 25/10/1811, p. 2140.

48 Villanueva. DSCGE 7/10/1811, p. 2011.

Y es el argumento histórico el mayoritariamente invocado para justificar que el monarca sea cotitular de la potestad legislativa, así Muñoz Torrero: «En cuanto a lo que dice el sr. Castelló, debo advertir que no se determina aquí cual es la sanción que ha de dar el Rey a las leyes, porque no es este su lugar; pero no cabe la menor duda de que en España los Reyes han tenido siempre una parte de la potestad legislativa, como consta de todas nuestras antiguas Constituciones.»⁴⁹

Argumento que comparte un realista como Gutierrez de la Huerta: «De todos modos, siendo como es una verdad incontestable que atendidas nuestras instituciones y prácticas fundamentales, los Reyes tuvieron siempre parte en el Poder legislativo, o lo que es lo mismo, en la ordenación de las cosas tocantes al gobierno civil del Reino, parece que aspirar en el día a desnudarlos para siempre de esta especial prerrogativa, envuelve la idea de un despojo, y el deseo de una novedad notable, que como antes he dicho, no me es dado dejar de calificar de peligrosa y antipolítica.»⁵⁰

En el que significativamente vemos operar en el mismo discurso la combinación de la razón histórica y la doctrina de los *checks and balances*: «Y lo conceptúo antipolítica por los inconvenientes de bulto que se presentan desde luego a la vista del que observe que en el hecho de despojar al Rey de la facultad que siempre tuvo de la sanción de las leyes y de refundir en las Cortes todo el poder legislativo contra el orden establecido, destruiríamos de un golpe el calmante de la ambición del Monarca, y la contrafuerza de los extravíos del Congreso, excitando al primero a recobrar por medios torcidos lo que le quita la desconfianza, e incitando al segundo a usar sin comedimiento de lo que le conceda la imprudencia.»⁵¹

Algo similar cuando se debate dar al Rey el poder de paz y guerra: «Se dijo ayer que la facultad que se concede al Rey para declararla guerra o 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.»⁵²

Ciertamente no parece, desde nuestra perspectiva, que el recurso a un pasado que en buena medida era un pasado imaginario, sea un argumento muy estimable. He escrito «desde nuestra perspectiva», que ciertamente no es la de los doceañistas, sea de la fracción que sea, ni dentro de las Cortes, ni fuera de ellas, como acredita la obra de Martínez Marina. El historicismo es interesante, en todo caso, porque marca la enorme distancia que media entre el enfoque abstracto, estrictamente racionalista y ahistórico predominante en la Constituyente y el enfoque historicista, pragmático, pegado al terreno, predominante en Cádiz.

49 Muñoz Torrero. DSCGE 3/09/1811, p. 1750.

50 Gutierrez Huerta. DSCGE3/09/1811, p. 1752.

51 Muñoz Torrero cita el ejemplo de USA al respecto *idem* p. 1753.

52 Borrull. DSCGE 10/10/1811, p. 2039.

VI. Las atribuciones del Rey y sus restricciones

El sistema gaditano de reparto del poder es peculiar y original: en primer lugar hay una enumeración detallada de las atribuciones de las Cortes (a. 132) en la forma de una enumeración taxativa, que no va acompañada de cláusula definitoria; en segundo lugar hay una cláusula general de reserva de jurisdicción a favor de los tribunales (a. 242); en tercer lugar el ejecutivo se define por la combinación de tres elementos: una cláusula definitoria que opera, además, como atribución de poderes, una enumeración detallada de las facultades regias, complementada finalmente por una relación de restricciones de la autoridad real, que se corresponden con facultades atribuidas a las Cortes, con una diferencia: mientras que la enumeración de las facultades de la Legislatura es taxativa (*Las facultades de las Cortes son*), la del Rey no lo es, antes bien, es una enumeración abierta (*le corresponden como principales las facultades siguientes*), en lo que late la idea de la prerrogativa. La detallada enumeración de los poderes del Rey y de sus eventuales limitaciones que contienen los arts. 171 y 172 de la Constitución carecen de precedente, y en la práctica, sirvieron como componente fundamental de un modelo del Ejecutivo cuyo patrón siguieron las constituciones latinoamericanas de primera generación, y que todavía hoy se mantiene en la definición del Congreso y del Presidente de la República.⁵³

Por de pronto hay que advertir que la cláusula definitoria del art. 170 de la Constitución fue entendida *ab initio* no como una disposición de naturaleza simbólica, sino como una norma que comportaba una atribución de poder separada y distinta de las facultades que detalladamente enumera el art. 171 de la ley fundamental. La encomienda al Rey de la seguridad interior y exterior del Estado que se adjunta a la titularidad del poder ejecutivo se entienden en términos de facultades propias del Rey, separadas y distintas del elenco que le sigue, así Oliveros en conexión con la disposición de los fuerza armada señala: «Este es una aplicación del 170, sancionado ya por las Cortes, y de la octava facultad que se le atribuye al Rey en el 171. En el primero se dice que pertenece al Rey la potestad de hacer ejecutar las leyes, y cuanto conduce a conservar el orden público en lo interior, y la seguridad del Estado en lo exterior. Esta facultad, requiere que se pongan a su disposición todos los medios necesarios; y es constante que los más principales son las tropas de mar y tierra, a fin de que pueda desempeñar por este medio tan interesante encargo. Se le atribuye la octava facultad de disponer de la fuerza armada, y distribuirla del modo que le parezca; es decir de colocarla en donde convenga para prevenir o aplacar una sedición.»⁵⁴

Es decir hay unas facultades primarias: las del art. 170, y de ellas se siguen otras que son secundarias y/o adicionales: las del art. 171 de la Constitución. Visto lo cual se entiende con facilidad que sea frecuente en la imitación hispanoamericana del rey de Cádiz el señalar en el elenco de facultades presidenciales que sigue el art. 171 del texto

⁵³ *Ad exem.* Véase C. Perú 1993 art. 102 para el Congreso y art. 118 para el Presidente; Venezuela 1999 a. 117 para la Asamblea y arts. 236 para el Presidente; Uruguay 1967 art. 85 para la Asamblea y art. 168 para el Presidente o Colombia, 1991 art. 158 para el Congreso y art. 189 para el Presidente.

⁵⁴ Oliveros. DSCGE 16/01/1812, p. 2637.

español, como facultades propias de la Presidencia, las que Oliveros estima primarias en el texto citado.⁵⁵

La clave de ese entendimiento del art. 170, que hará escuela, se halla en algo que resulta familiar a quien recuerde lo escrito por Jovellanos: el Rey no es sólo, ni principalmente, el poder ejecutivo, el monarca es ciertamente titular único del mismo (recuérdese que el precepto señala taxativamente que «la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente» en la Corona, pero dicha potestad es solo una parte de la autoridad regia, y por eso el texto del precepto no se limita a señalarle como titular de dicha potestad. Vease Perez de Castro: «Sería absurdo imaginar que las prerrogativas de la Corona tienen por objeto la satisfacción y ventajas personales del Monarca. Ninguna de sus prerrogativas puede tener otro origen ni otro fin que la utilidad general, y tal debe ser entre nosotros el origen y el objeto de la autoridad Real. Debe entenderse que la Nación, al instituir la, no hace mas que comunicar aquella porción de su soberanía, que no puede o no conviene ejercer por sí misma, y que la tiene mucha cuenta hacer ejercer por uno solo, que no fuera Rey, si no tuviera parte en la formación de las leyes; siendo, por lo demás, un error familiar dar el mismo nombre a la autoridad Real y al Poder ejecutivo, o confundirlos ambos, pues aquella representa al imperio y la soberanía, y éste es sólo el instrumento.»⁵⁶

El perfil que se desea para definir la figura del Rey goza de tan amplio consenso que la casi totalidad de las facultades que se le atribuyen pasan sin propuesta de enmienda ni debate en la discusión constitucional. Así nadie propone se limite el poder de disposición sobre los empleos, tanto civiles como militares, (como sucedía en los precedentes francés y americano), o se restrinja su disposición sobre la fuerza armada, o se limite el poder sobre los fondos asignados en el presupuesto, ni que sea el monarca el que ejerza el derecho de presentación y conceda o deniegue el pase regio, o que corresponda en exclusiva al Rey la concesión de honores y distinciones. Solo en torno a la sanción y al poder de paz y guerra se suscitaron divergencias, hubo debate, y por ello podemos saber con precisión la posición de cada cual y el entendimiento que se da a las previsiones constitucionales.

Como ya sabemos la Constitución hace del Rey un cotitular de la potestad legislativa. No se admitió, sin embargo, la posibilidad de otorgar al Rey un veto absoluto por estimarse que tal posibilidad era en exceso conservadora y planteaba la posibilidad de un conflicto abierto entre legislativo y ejecutivo: «Mas la comisión no creyó compatible con la índole de nuestra antigua Monarquía introducir en la Constitución un principio tan excesivamente conservador, que expusiese alguna vez al Reino a las consecuencias de una abierta lucha entre la autoridad legislativa y ejecutiva si se contrariase con demasiado empeño la declarada voluntad de la Nación.»⁵⁷

55 *Ad exem.* Véase el art. 168 de la constitución de Uruguay antecitado.

56 Perez de Castro. DSCGE 6/10/1811, p. 1999.

57 Argüelles. DSCGE 20/01/1812, p. 2670.

Se prefirió un sistema de veto devolutivo (como en los casos francés y norteamericano) fuertemente reforzado en razón de los precedentes, siguiendo el patrón de 1791.

En principio la intervención del Rey está pensada como un elemento de moderación de las tomas de posición del Legislativo, como un instrumento de procura del equilibrio de poderes: «La parte que se pueda dar al Monarca en la formación de las primeras, es punto muy accidental, y en nada altera la naturaleza de las facultades que por su esencia deben tener ambas autoridades. Las Cortes las ejercerán según el modo que establece la Constitución, sin que puedan extenderse más allá de sus límites. Y el Rey igualmente usará de su autoridad conforme a lo dispuesto en la ley fundamental, sin que el intervenir en la formación de las leyes tenga otro objeto que asegurar más y más el acierto y sabiduría de tan graves resoluciones.»⁵⁸

Como se trata en esencia de eso y el veto supone por su naturaleza un acto regio que comporta conflicto con las Cortes, la comisión propone que, al efecto de establecer una mediación que reduzca la posibilidad de enfrentamiento, la interposición del veto requiera informe del Consejo de Estado: «[...] también se debe suponer que cuando el rey, de acuerdo con el Consejo de Estado, da la negativa habrá tenido razones de peso para negar la sanción; y para no establecer una especie de lucha o pugna que pueda comprometer la buena armonía entre ambas autoridades, es menester dar cierto término para volver a proponer una ley que fue deshechada,»⁵⁹ lo que, a mi juicio, se entiende a la luz del conflicto entre Luis XVI y la Legislativa en 1792.

La razón de ser del veto no es otra que limitar mediante la prerrogativa regia las posibles extralimitaciones de la mayoría parlamentaria al efecto de mantener a las Cortes en el seno de la esfera de acción que la Constitución le señala: «Por eso cuando la comisión dio la sanción al rey creyó que era necesario este artículo para el caso de haber un gran número de diputados cuyas pasiones fueran demasiado exaltadas, y sus miras, dirigidas a invadir la ley fundamental, puedan tener un correctivo en la sanción del Rey, y la teoría de veto suspensivo no está fundada en otros principios.»⁶⁰

En razón de ello la regulación del veto regio esta pensada para que sea una asamblea distinta de la que discutió el proyecto rechazado en primera deliberación la que, una vez renovado el cuerpo legislativo mediante las correspondientes elecciones, tuviera la posibilidad de imponerse: «¡Cuanta mayor ventaja traería a la Nación el esperar hasta las terceras Cortes, en cuyo tiempo pudieran manifestar con extensión todos los españoles su voluntad, haciendo conocer si se habían equivocado los diputados, como es posible [...]»⁶¹

La posición de fondo de la comisión en orden al veto, a la postre la que tiene éxito, la formula sintéticamente Argüelles: «La teoría de la comisión se funda en el principio de que la misma diputación que proponga la ley no sea la que exige la sanción.»⁶²

58 Argüelles. DSCGE 28/08/1811, p. 1710.

59 Argüelles. DSCGE 4/10/1811, p. 1989.

60 Argüelles. DSCGE 4/10/1811, p. 1989.

61 Zorraquín. DSCGE 4/10/1811, p. 1990. Por su parte Perez de Castro abona: «Pero si una tercera diputación de Cortes, donde aun cuando el proyecto de ley se haya presentado el primer año de una diputación general, ya es otra diputación diferente compuesta de menos diputados, que no pueden tener por efecto de las pasiones o de la obstinación el empeño de sostener lo anteriormente propuesto; si esta tercer diputación de Cortes se admite el mismo proyecto, entonces llega a adquirir su utilidad o conveniencia pública tal grado de evidencia moral, que deberá legítimamente suponerse que la mejor intención del Rey con su Consejo no alcanzó a distinguir la utilidad del proyecto; y este recibirá del Monarca una sanción necesaria, y quedará convertido en ley.» Perez de Castro. DSCGE 6/10/1811, p. 1999.

62 Argüelles. DSCGE 6/10/1811, p. 2001.

En consecuencia la posición del Rey es considerablemente más fuerte que la del Presidente USA en caso de divergencia con la legislatura. Precisamente porque la posición regia es tan sólida en la cuestión los liberales tuvieron que recurrir a la presión de la calle para tratar de salvar el veto regio en 1820/21 en torno al decreto de monacales.

De otra parte la Constitución entrega al Rey la plena disposición sobre la fuerza armada, sin que las Cortes tenga la posibilidad legal de intervenir: «El Rey por la Constitución, separándonos por ahora del artículo, esta autorizado para disponer de las fuerzas de tierra y mar, y de los medios decretados para mantenerlas como mejor le parezca. Ora las aproxime a frontera, ora las embarque en expediciones marítimas, ejercita una de sus facultades, cumple con la más principal de las obligaciones que le impone la Constitución: tal es la de proveer a la seguridad del Estado, que fácilmente puede reclamar estas u otras operaciones. El Rey es el único juez en este punto para decidir de la conveniencia y oportunidad. Las Cortes no tienen que intervenir en el uso que haga el Rey de los medios ordinarios que han puesto a su disposición con aquel objeto.»⁶³

Como se señaló en el debate sobre milicia nacional la facultad plena de disposición sobre la fuerza armada, sea esta permanente o no, no es sino una competencia instrumental respecto de la primaria sobre el orden público y la seguridad del Estado que dimana del art. 170 de la ley fundamental. Así Aner: «La fuerza armada se pone a disposición de rey para la defensa exterior o interior del Estado, de la que se halla particularmente encargado; y por la misma razón no puedo convenir con la opinión del señor conde, reducida a que el Rey no pueda usar de la fuerza armada para la conservación del orden interior sin consentimiento de las Cortes. Mal podría el Rey o poder ejecutivo responder de la seguridad y tranquilidad del estado si no se le dejasen a su disposición los medios necesarios para ello.»⁶⁴

Dicha conexión es asimismo estrecha en el único caso en el que se discutió a fondo y de manera prolongada un facultad del rey: el poder de paz y guerra (en el caso el debate duró cuatro días largos).⁶⁵ La comisión venía a proponer que el Rey tuviera a su cargo de modo exclusivo tanto la declaración de guerra como la negociación y ratificación de la paz, sin intervención alguna de las Cortes, entendiendo la misma que dicha facultad era necesaria, sino inherente, a la figura del Rey: «La Nación, que radical y esencialmente tiene ese derecho, le comunica a uno solo en las Monarquías, porque entiende, y con mucha razón, que así le conviene.»⁶⁶

Dichas facultades resultan esenciales no solo porque corresponden a la naturaleza de la Monarquía, sino también porque de ella gozan los monarcas de otros estados con los que el Reino debe convivir, y resultaría dañoso para el Estado que el Rey careciera de las mismas: «[...] entonces podríamos, sin reparo, caer también en el error de constituir al Jefe de la Nación en una nulidad degradante y perniciosa a ella misma, y presentarle al mundo desnudo de un derecho o una prerrogativa que hace gran parte de la fuerza exterior de los Príncipes con quienes tiene que tratar».⁶⁷

63 Argtielles. DSCGE 10/10/1811, p. 2035.

64 Aner. DSCGE 16/01/1812, p. 2635.

65 Véase Marco Marco, J. *Las funciones de la Corona en la Constitución de 1812. Especial referencia a la facultad de declarar la guerra y hacer la paz*, en Colomer Viadel, A. (coord.) *Las Cortes de Cádiz, la constitución de 1812 y las independencias nacionales en América*. Amadis, Valencia. 2011, pp.175/190.

66 Perez de Castro. DSCGE 9/10/1811, p. 2029.

67 Perez de Castro. DSCGE 9/10/1811, p. 2031.

En esta cuestión sirvió de modelo el sistema seguido entonces (y vigente al día de la fecha) por la constitución británica: el poder de paz y guerra es parte de la prerrogativa regia, ejemplo que citó *expressis verbis* Muñoz Torrero, y que era reconocido como tal incluso por los liberales radicales que se oponían al mismo: «Vea aquí V.M. como pudiendo el Rey declarar por sí la guerra, obligará siempre a las Cortes a continuarla. La Constitución inglesa que se cita es actualmente como la mejor de Europa; pero yo no creo que sea un modelo de perfección. En ella tienen 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.»⁶⁸

La decisión final de las Cortes fue favorable a la tesis de la comisión, después de que la misma, por boca de Perez de Castro adicionara la propuesta con la coletilla que puede verse en el texto: «dando después cuenta documentada a las Cortes», regla cuya clave se halla en el término «después».

Un problema particular, que no fue discutido, y cuya solución se adoptó por asentimiento, ha sido suscitado por la literatura posterior y afecta a la atribución al Rey de la potestad reglamentaria. Lo que podemos considerar doctrina dominante estima que nos hallamos ante una novedad, que la misma comprende únicamente la facultad de dictar reglamentos de estricta ejecución, pero no contempla la posibilidad de emanar reglamentos autónomos, figura imposible bajo el principio de soberanía nacional, y cuyo origen hay que buscar en un texto fundado en el principio monárquico, esto es la Carta francesa de 1814, tesis que según unos proviene de Menendez Rexach y según otros de Gallego Anabitarte.⁶⁹ No me parece que esa sea una apreciación exacta. Mas vayamos por partes.

Por lo que se me alcanza la atribución al poder ejecutivo de potestad reglamentaria aparece en el art. 44 de la Constitución del Año VIII –fundada en el principio de soberanía nacional–, y lo hace de forma tal que no se reduce estrictamente a los reglamentos de mera ejecución. El precepto reza literalmente: «Le gouvernement propose les lois, et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution.»

La Constitución del Año VII habilita al «gobierno», que no al poder ejecutivo, para dictar los reglamentos que estime sean «necesarios para asegurar la ejecución» de las leyes, lo que va más allá de los reglamentos ejecutivos y así se entendió y practicó durante el Primer Imperio, en el que esa parte del texto consular permaneció en vigor como una de las «Constituciones del Imperio», al no haber sido modificado ni por el senadoconsulto del Año X, ni por el del Año XII.

La Constitución de 1812, como ya sabemos, contempla al Rey como «gobierno» y no sólo como «poder ejecutivo» como se sigue por lo demás de la letra misma del art. 170, y atribuye al rey la potestad reglamentaria en términos más abiertos y favorables a la prerrogativa que los propios del texto consular: «Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.»

⁶⁸ Golfín. DSCGE 9/10/1811, p. 2031.

⁶⁹ Normalmente las referencias son Menendez Rexach, A. *La jefatura del Estado en el Derecho Público español*. INAP. Madrid. 1979 de un lado, y Gallego Anabitarte, A. *Ley y reglamento en el Derecho Público occidental*. IEAD. Madrid. 1971.

Resultando obvio que dicho enunciado recuerda poderosamente la «continua, incesante serie de órdenes y providencias» de que hablaba Jovellanos cuando exponía su tesis de la función gubernativa. Lo que viene a significar que reducir la potestad reglamentaria a los puros y estrictos reglamentos de ejecución legal no se corresponde con el enunciado constitucional. Tampoco es consistente con los hechos. De facto la cláusula del art. 171.1. es reproducida literalmente por los restantes textos de la Monarquía Liberal sin adición alguna.⁷⁰ La única excepción de esa regla, consistente en la introducción de un enunciado específicamente dirigido a combatir los reglamentos autónomos se halla únicamente en el texto de 1869, cuyo art. 75 reza: «Al rey corresponde la facultad de hacer reglamentos para el cumplimiento y aplicación de las leyes, previos los requisitos que las mismas señalen.»

Y aun este no establece la «vinculación positiva» del reglamento por la ley, que entre nosotros nunca ha existido antes de 1978. Carece además de base la observación según la cual el reglamento autónomo tiene su base en el principio monárquico: tanto la Constitución francesa del Año VIII, como las españolas de 1812, 1837 y 1856, se fundan en el principio de soberanía nacional. Para concluir la tesis acoge una lectura imperfecta del art. 14 de la Carta francesa: «Le Roi est le chef suprême de l'Etat, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme á tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat.»

Lo que se funda en el principio monárquico no son los reglamentos para la ejecución de las leyes, sino los ordenanzas para la seguridad del Estado, cuya emanación, por cierto, fue la espoleta que detonó la revolución francesa de 1830.

Vistas así las cosas no debe extrañar que el ala radical de los liberales contemplara la regulación del Rey con recelo: el monarca es tan potente que cabe temer su poder sea excesivo: «En otros términos, y con las facultades y prerrogativas que el proyecto de Constitución concede al Rey [...] temo mucho que de moderada se convierta en absoluta, arbitraria, despótica, y que nuestros descendientes, tarde o temprano, se vean en el caso en que nos hallamos.»⁷¹

Tal vez el mejor argumento a favor de las muy amplias facultades que la Constitución atribuye al Rey se halla paradójicamente en un texto hipercrítico: el Manifiesto de los Persas. En efecto, en el detallado examen que los diputados firmantes hacen de los errores y perversidades contenidas en el texto constitucional brilla por su ausencia la referencia a las cadenas que ligan a tan ferocísimo león, si se me permite usar de las palabras de Blanco-White (que por cierto son la vuelta por activa de un texto de Oliveros). Cuando llega la hora de criticar los arts. 169 y ss. los diputados firmantes se limitan a señalar «En el capítulo 1 del Título IV se habla de la autoridad del Rey; y para hacerlo conciliable con los artículos anteriores necesita mucha explicación, si no ha de encontrarse contradicción a cada paso.»

⁷⁰ Véanse los art. 47.1. C. 1837; art. 45.1. C.1845; art. 52.1. C.1856; art. 54.1 C.1876.

⁷¹ Terrero. DSCGE 12/10/1811, p. 2055.

Dicho lo cual se limitan a criticar la prohibición de que el Rey suspenda o disuelva las Cortes, que igualmente se le prohíba conceder privilegios a personas o corporaciones determinadas, y punto.⁷²

VII. Los órganos de apoyo del Rey: Consejo de Estado y Secretarios del Despacho

Aunque el monarca ejerce en plenitud el poder ejecutivo el monarca no está solo. La Constitución ubica a su lado cuanto menos dos órganos distintos de apoyo al Monarca: los secretarios de estado y del despacho y el Consejo de Estado. Mientras que los primeros suponen una clara línea de continuidad con el Antiguo Régimen, el segundo –que poco tiene que ver con su antecesor de la misma denominación– aparece como una figura de nuevo cuño. El Discurso Preliminar sitúa a los primeros como «órgano inmediato del Rey»,⁷³ pero su regulación esta repleta de prevenciones, a la postre en el momento de redactarse la Constitución se registra un repudio universal del «despotismo ministerial» ejemplificado en la odiada figura de Godoy, se desconfía de los ministros, a título de usurpadores potenciales del ejercicio efectivo del poder regio, reclamando la opinión un gobierno directo del Rey, es decir, exactamente lo contrario de lo que aquella estimaba había venido a realizar Carlos IV. Empero el gobierno directo del Rey no puede impedir que el monarca necesite de órganos de apoyo, de hecho la razón de ser de la figura del secretario de estado y del despacho bajo el régimen borbónico era precisamente esa: auxiliar y apoyar al Rey en el ejercicio de las facultades que tiene cometidas, razón por la cual la introducción del refrendo ministerial no tiene otro alcance que al de autentificar las órdenes del Monarca.⁷⁴ Los secretarios de estado son «ministros», esto es medios personales que se hallan a la disposición del Rey para ayudarle en su trabajo, en su oficio, que el Monarca mismo nombra y separa por razón de confianza. De hecho lo que parece intolerable del «despotismo ministerial» consiste precisamente en la voluntad del ministro de abandonar su condición instrumental y pasar a ejercer por sí los poderes que las leyes fundamentales reconocen únicamente al Rey, en otras palabras, el tratarse de una usurpación. Una usurpación *pro domo sua*, para mayor escarnio.

La voluntad de combatir el «despotismo ministerial» es perfectamente congruente con un propósito básico del diseño institucional: el ejecutivo es rigurosamente unipersonal, toda vez que sólo dicha configuración de dicha potestad es capaz de reducir el riesgo de usurpación del poder regio por sus subordinados. Resulta por ello significativo que el tratamiento constitucional de los ministros no recoja nada parecido no ya al Consejo de Ministros, sino ni tan siquiera al Gabinete, pese a que se era conocedor de la existencia del mismo en la práctica inglesa a partir del Rey Guillermo, y que dicha práctica había sido seguida tanto en el caso de la presidencia USA bajo los primeros presidentes,

⁷² Véase *Manifiesto... op. cit.* pff. 58, 59 y 60.

⁷³ Como el órgano inmediato del Rey le forman los Secretarios del Despacho, aquí es en donde es necesario hacer efectiva la responsabilidad del gobierno para asegurar el buen desempeño de la inmensa autoridad depositada en la sagrada persona del Rey.

⁷⁴ Y por eso el art. 225 niega validez a la orden del Rey que no sea refrendada por el secretario competente, sin la contrafirma no hay modo de prevenir la comisión de delitos –el rey es irresponsable– ni se puede saber si no hallamos ante una auténtica orden regia.

como en la francesa anterior a 1793. Es más, se opera con frecuencia bajo el supuesto que el monarca despachará con los ministros *uti singuli*, siendo el Rey mismo («el supremo gobierno»), con su intervención, el que da coherencia y unidad al gobierno. Así: «Si creyese útil este número de Ministros, suscribiría a que hubiese los ocho; pero cuando creo que lejos de adelantar se entorpecería el Despacho, no puedo conformarme con el artículo. El Ministro de Guerra va, por ejemplo, los lunes y algun otro día de la semana, y en los restantes los demás Ministros, y hacen despacho con el Rey o Consejo de Regencia en los siete días de la semana. Y si no bastan estos para verificarse ¿cómo han de bastar para el ocho Ministros en siete días?»⁷⁵

Lo que, por cierto, se practica a la fecha en casos como el del presidencialismo mejicano.

Las razones que abonan la figura ministerial, y que explican su continuidad, que hace que constituyan uno de los elementos de continuidad entre el Antiguo Régimen y el Estado Constitucional, resultan obvias: si la administración esta organizada en la forma de departamentos especializados por razón de la materia, resulta de todo punto recomendable que cada uno de ellos cuente con un responsable a su cabeza, que opere como informador de los asuntos para el Rey y como pieza de engarce entre el «gobierno» que compete a la Corona y la administración al efecto de comunicar a esta el movimiento que desencadena aquel: «[...] conviene que cada uno de estos departamentos, separados por la Constitución, tenga un jefe distinto que despache los negocios de cada ramo con el Rey o el Gobierno Supremo, a quien pertenece la administración de todo.»⁷⁶

La condición instrumental exige que los secretarios sean de libre disposición del Rey, razón por la cual el art. 171.16 establece que es propio del Rey «nombrar y separar libremente» a los ministros. De lo que se sigue que la responsabilidad política de quien ayuda al Rey a ejercer el gobierno es exigible únicamente por este, toda vez que se es secretario de estado por la mera confianza de la Corona. Empero los secretarios pueden no sólo errar gravemente, sino incurrir en delitos en el curso de su gestión. El remedio previsto procede, una vez más, del arsenal del Antiguo Régimen: una actualización del viejo juicio de residencia. Como se dice reiteradamente los ministros son responsables, pero la responsabilidad de índole jurídica, criminal para ser exactos, y por ilegalidad y/o usurpación, como deja bien claro el art. 226, toda vez que dicha responsabilidad se extiende a «las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes» (obsérvese, las ordenes que «autoricen», no que dicten), como tal para hacer efectiva la misma se exige previa acusación, que corresponde a las Cortes (art. 228), y el enjuiciamiento corresponde a un órgano judicial: el tribunal supremo (arts. 229 y 261.4 y 6).

El tratamiento que la Constitución da a los secretarios del despacho es clave en el sistema de relaciones entre los poderes públicos que aquella contempla. En efecto, una vez asignada la potestad ejecutiva al Rey, en los términos vistos, al no ser factible

75 Garoz. DSCGE 22/10/1811, p. 2128.

76 Perez de Castro. DSCGE 22/10/1811, p. 2130.

el ejercicio directo de todas las facultades que aquella comprende por su titular, se sigue que el mismo debe contar con asistentes, los secretarios del despacho son exactamente eso: personal de confianza del Rey que ayuda al monarca a ejercer las facultades que la Constitución le atribuye. Como el Rey es, por definición (art. 168), sagrado e inviolable, y, en consecuencia, no está sujeto a responsabilidad de ninguna clase no es posible resolver el problema de la actuación inconstitucional del ejecutivo mediante el recurso al *impeachment*, como sucede en el caso USA, siendo factible que aquella actuación se dé es necesario algún mecanismo de sustitución de la acusación al titular del Ejecutivo, inviable por definición, la residencia de los secretarios del despacho proporciona una salida: de las órdenes inconstitucionales o delictivas son responsable los ministros. Como esa responsabilidad es jurídica su exigencia compete al poder judicial, al Tribunal Supremo como sabemos, previa acusación de las Cortes que, como representante único de la nación soberana es el órgano constitucional más interesado en el respeto y cumplimiento de la Constitución. De este modo la responsabilidad jurídica de los secretarios permite salvar dos escollos: de un lado la irresponsabilidad del Ejecutivo, del otro la ausencia de supervisión del mismo por parte del Cuerpo Legislativo: de los secretarios de estado como amortiguador de los conflictos entre las dos ramas del Gobierno.

Para compaginar la titularidad y ejercicio efectivo regio de la potestad ejecutiva con la necesidad de proteger a un titular declarado inviolable y no responsable la Constitución articula un segundo órgano destinado a dar cobertura a los actos del Rey: el Consejo de Estado. Este está diseñado en parte como un premio de consolación por la inexistencia de un «Estamento de Próceres»,⁷⁷ en parte como un heredero del Consejo Reunido y, mediante este, de los restos del sistema polisinodal que pervivían en el estado borbónico: «El Consejo de Estado es un cuerpo establecido para aconsejar al rey en los grandes negocios, como hacían anteriormente los Consejos de Castilla, Indias, Hacienda, Ordenes y Estado, ventilando y discutiendo los asuntos graves para su mejor despacho.»⁷⁸

No obstante lo cual su rol constitucional es muy distinto del propio de los anteriores consejos. En primer lugar el Consejo está diseñado para actuar como cuerpo interpuesto entre las Cortes y el monarca al efecto de dar cobertura a este y reducir a eventual presión de aquellas: «Otra de las cosas que tuvieron algunos de los individuos de la misma comisión fue que habiéndose creído que la solidez de la Constitución consistía en corregir todo lo que pudiera haber de impetuoso en la Asamblea legislativa, que son las Cortes, ya que no hubiera Estamentos ni Cámaras, tuviera el Rey un Consejo que ofrece una especie de correctivo contra esa misma especie de impetuosidad, manifestando que las leyes eran el resultado de la meditación y la sabiduría. Para esto se obliga al Rey a que consulte los proyectos de ley con su Consejo de Estado, en el que de haber sujetos de todas las carreras y conocimientos.»⁷⁹

77 «Se ha dicho ya que el dar lugar en el Consejo de Estado a la grandeza y al clero es para reemplazar en cierto modo los Estamentos que quedan derogados por los artículos anteriores de la Constitución; y siguiendo esta idea, digo que por sí por parte de los grandes deben concurrir cuatro individuos, el número de los eclesiásticos debe ser mucho mayor, por ser incomparablemente más numerosa esta clase que la de los grandes.» Castillo. DSCGE 30/10/1811, p. 2176.

78 Argüelles. DSCGE 31/10/1811, p. 2182.

79 Argüelles. DSCGE 27/10/1811, p. 2158.

En segundo lugar el Consejo es un órgano de apoyo al Rey: su función primordial es asistir al titular de la potestad ejecutiva mediante sus dictámenes, para lo cual el monarca puede consultarle cuando tenga a bien, de un lado porque la Constitución no contempla asuntos en los que el Rey este privado de la facultad de pedir dictamen, el monarca puede pedirle cuando lo desee, del otro porque es el Rey el que determina a efectos prácticos cuando nos hallamos ante «asuntos graves gubernativos» que exigen consulta ex art. 236. La indeterminación no es accidental, el Consejo es órgano de apoyo y, por ello, depende del Rey, y sólo del mismo, decidir cuando procede su intervención, por eso se rechazó expresamente que hubiera recurso sistemático al mismo, toda vez que ello podría dar lugar al desplazamiento de la decisión de quien corresponde –el Rey–, a quien no corresponde –el Consejo– así: «Tampoco es admisible que el Rey haya de pedir el dictamen del Consejo en todos los asuntos, y sí únicamente en los asuntos graves de cualquier naturaleza que sean. Lo demás sería coartar tanto las facultades del Rey, que vendría a quedar nulo, que es lo que V.M. ha querido evitar, fundado en el justo convencimiento de que el Rey debe estar revestido de grande autoridad para que sea respetado.»⁸⁰

En tercer lugar el Consejo esta pensado para disminuir la influencia sobre el Rey de la corte y de los secretarios de estado, es, pues, un instrumento para reducir el riesgo del odiado «despotismo ministerial» y del desplazamiento del poder de decisión del Rey a sus ministros, como señala Espiga en nombre de la comisión de constitución: «La comisión ha creído indispensable establecer cerca del Rey un cuerpo que no solo ilustre la dificultad, complicación y oscuridad de los negocios, sino que contenga la arbitrariedad, y haga inútiles todos los esfuerzos de los lisonjeros que por desgracia rodean siempre el Trono, y ha formado un Consejo de Estado, en donde se reúnan todas las luces de la Nación, que sea el resultado de la experiencia, el depósito de la sabiduría, y de donde salga una brillante antorcha que ha de dirigir al Rey en la difícil marcha del Gobierno.»⁸¹

Función anti-ministerial que es enérgicamente subrayada por un realista moderado como Borrull «La comisión se ha desvelado para encontrarlo, y no han sido en vano sus diligencias; pues no teniendo por conveniente que el Rey en estos delicados negocios se gobernase sólo por las ideas de su Ministerio, ha propuesto juiciosamente en el art. 235 que “oiga el dictamen del Consejo de Estado en los asuntos graves, señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados”. Vease con ello un grande contrapeso.»⁸²

No obstante, como señala el diputado valenciano que se acaba de citar, la Constitución limita el arbitrio regio a la hora de pedir dictamen al Consejo al establecer determinados supuestos en los que la intervención del mismo es preceptiva: el dar o negar el pase regio cuando los documentos pontificios no suponga normación general ni litigio (art. 171.15) y en los tres casos que cita Borrull y contempla el art. 235, segundo

80 Aner. DSCGE 31/10/1811, p. 2186.

81 Espiga. DSCGE 27/10/1811, p. 2159.

82 Borrull. DSCGE 10/10/1811, p. 2039.

inciso: guerra, tratados y otorgamiento o denegación de la sanción. Es aquí donde aparece con toda claridad el propósito fundamental a que obedece el Consejo mismo: su intervención, por tanto su cobertura, es necesaria en aquellos casos en los que más probable y más peligroso es el enfrentamiento entre las Cortes y el Rey. Me parece evidente que la exigencia de dictamen del Consejo para negar la sanción está inspirado en el propósito de evitar, en lo posible, un escenario como el dado en 1792 entre Luis XVI y la Legislativa, del que ya se ha hecho mención: el Rey puede cobijarse en el Consejo –cuyos miembros son vitalicios⁸³ y, además, son extraídos de un universo que definen las Cortes (arts. 233 y 234)– para negar la sanción, acto que, de este modo, no puede reputarse como arbitrario o irrazonable.

Por último el Consejo es el heredero de la Cámara de Castilla: le compete la elaboración de las ternas al efecto de proveer las vacantes en los tribunales y para la provisión de los beneficios eclesiásticos comprendidos en el patronato regio (art. 237). Lo que, por cierto, permite eludir tanto el control absoluto de la Corona sobre los nombramientos judiciales –como sucede en el caso inglés– como la indeseada alternativa de un sistema de jueces temporales de elección de los textos revolucionarios franceses.

Obviamente los consejeros presentan un riesgo similar, bien que más reducido, que el propio de los secretarios del despacho: pueden recomendar al Rey decisiones que suponen quebrantamiento de la Constitución o de las leyes. La respuesta que da la Constitución es similar: los consejeros de Estado están sujetos a responsabilidad jurídica: pueden ser objeto de formación de causa, que será vista por el Supremo (art. 261.4).

VIII. El Rey en 1812 y en 1791. Analogías y diferencias

¿En que medida el texto francés de 1791 fija un modelo que resulta seguido por los doceañistas y en que medida estos se separan de aquel y generan uno distinto? Durante mucho tiempo esta ha sido cuestión batallona: lo que los doceañistas hicieron no fue otra cosa que una imitación más o menos afortunada de la obra de «los asambleístas de París». La tesis es evidentemente de origen realista, y se formó como parte del arsenal intelectual de la prensa de dicha orientación en el mismo Cádiz, pero no sólo. De hecho la corriente de pensamiento que ve en la obra de los doceañistas un proyecto político basado en la centralidad de las Cortes y la subordinación a esta de la Corona no hace sino verter en otro lenguaje una tesis de fondo muy similar. Y, ciertamente, rastros de una posición similar no faltan y son detectables en las intervenciones del ala más radical de los liberales de las Cortes. Ahora bien esas posiciones fracasaron, del mismo modo que en Cádiz el historicismo que fracasó en la Constituyente tuvo un éxito espectacular, basta para ello la lectura del Discurso Preliminar, de la documentación de la junta de legislación de la comisión de Cortes de la Junta Central y su relación de leyes fundamentales de la monarquía que Ranz Romanillos entregó a la comisión redacto-

⁸³ Para ser exactos una vez nombrados sólo pueden ser cesados por razón de responsabilidad jurídica y previa sentencia del Tribunal Supremo. Véanse los arts. 239 y 261.3.

ra del proyecto constitucional, por no citar a Martínez Marina. Con frecuencia el debate se ha centrado en si estas o aquellas cláusulas del texto de 1812 provienen de, o están inspiradas en, aquellas otras de 1791 o del texto del Año III. Si se me permite el símil se ha buscado la similitud o diferencia en los ladrillos, en lugar de buscarla en el diseño, en la arquitectura del edificio. Si a ello se agrega en algún caso se ha procedido a la reconstrucción del proyecto gaditano no según las informaciones y conocimientos disponibles allí y entonces, sino desde la dogmática constitucional del primer tercio del siglo XX no debe extrañar que los resultados sean los que son, siendo esta última, como es, idea digna de más detenida meditación.

Por de pronto tanto el texto francés de 1791 como el español de 1812 son textos de la primera generación constitucional, ambos son textos de ruptura con el Antiguo Régimen, ambos se inspiran en una teoría constitucional centrada en una interpretación rigurosa de la división de poderes, y ambos tienden a entender la dinámica constitucional en términos de frenos y contrafrenos, ambos apuestan por un ejecutivo unipersonal, en ambos casos este nace y vive y muere al margen de la legislatura que, a su vez, nace, vive y muere al margen del ejecutivo, en consecuencia en ambos casos las elecciones son a fecha fija, en los dos se procura que la separación de poderes que se desea se asegure mediante estrictas reglas destinadas a evitar que una misma persona sirva en dos ramas del gobierno, y así sucesivamente. Podría parecer que tanto el texto galo como el nacional estuvieran efectuando una adaptación monárquica de la Constitución USA, pero no hay tal. Lo que hay más bien es un fondo común de doctrinas constitucionales que conducen a adoptar similares medidas a la hora de construir el nuevo edificio del Estado Constitucional naciente, que son compartidas por la mayor parte del personal político operante, y que conducen a fórmulas institucionales similares. Hay excepciones, claro que las hay, el texto del Año I y los de los Años VIII, X y XII en el caso francés, con la influencia consiguiente sobre el texto haitiano de 1804 o las constituciones «vitalicias» de Bolivia y Perú de 1826, empero la «corriente principal» anterior a 1830 es clara: división de poderes estricta en los términos que he acabado de señalar. A título de curiosidad podría introducirse una matización: el ejecutivo se encomienda siempre a un solo órgano, que es siempre unipersonal si se opta por la Monarquía, y que suele serlo también si se opta por la forma republicana, llámese Presidente o Director del Estado, pero hay una segunda opción republicana: que el órgano que tiene el monopolio del ejecutivo sea un colegio, es el caso paradigmático del texto del Año III, y de sus imitaciones en los varios proyectos argentinos y alguno chileno de los años anteriores a la consolidación de la independencia, en el mexicano de Apatzingán o en el venezolano de 1811.

¿Qué analogías y diferencias aparecen entre el diseño del Rey en el texto francés y en la Constitución de 1812, sentado que ambas acogen una interpretación estricta de la división de poderes con inclusión de un ejecutivo unipersonal monárquico? Por de

pronto hay que advertir que hay una diferencia notable en la concepción del cuerpo político y, por ende, en el sistema de representación que es su consecuencia: mientras el texto español sigue la concepción originaria de la nación como conjunto de asociados y, en consecuencia, configura una ciudadanía unitaria y no la subordina, ni esta ni el sufragio, a requisitos censitarios el texto francés es el hito fundacional de la concepción francesa clásica de la nación y la representación: aquella es una persona moral, cuya voluntad forma y manifiesta el cuerpo legislativo, siendo el sufragio no tanto un derecho de los miembros de la asociación cuanto una función pública cuyo ejercicio se subordina a los requisitos fijados por la ley. Así mientras en el texto francés se establece la diferenciación entre ciudadanos activos y pasivos según paguen o no en concepto de contribuciones el equivalente a tres jornadas de trabajo, solo los primeros votan y son susceptibles de elección y la composición del Cuerpo Legislativo se fija mediante tres segmentos: uno de reparto paritario de escaños entre los departamentos, otro en función de su población y un tercero en razón de los ingresos fiscales, en el español no hay aquella diferenciación, ni requisitos censitarios, y la composición de las Cortes se funda únicamente en el número de asociados de cada provincia: la población.

A renglón seguido cabe anotar que aunque el dogma de la soberanía nacional se halla en la base de ambos textos su ejercicio no se articula del mismo modo. Ya hemos anotado que en el texto español planea la concepción de los órganos constitucionales como oficios, a los que es inherente una esfera de competencia y unas facultades al efecto poder cumplir la misión para la que son constituídos, en contraste el texto francés configura a los poderes públicos como meros delegados de la nación (T. III, a.2.), lo que implica que es esta la que discrecionalmente les atribuye competencias y facultades sin que, por ello, pueda haber facultades *naturaliter* correspondientes a una determinada rama de gobierno. Además definiendo como representativa a la Constitución misma configura al Cuerpo Legislativo y al Rey como representantes (T. III, a.1.). Naturalmente como la Legislatura es el órgano que forma y expresa la voluntad nacional se sigue que, por la naturaleza de las cosas, su representación es más directa y fuerte que la del monarca, de tal modo que es el Cuerpo Legislativo el que se sitúa como órgano central del sistema de gobierno. Además la definición del Rey como representante debilita la posición del ejecutivo ante el legislativo pues, en caso de divergencia entre uno y otro, inevitablemente la mayor calidad representativa del último impondrá su preeminencia sobre el primero, de ahí la debilidad de la posición de Luis XVI a la hora de ejercer la facultad de denegar la sanción, que tanto erosionó su posición en 1792, en caso de divergencia la misma comporta el conflicto entre el representante inmediato y el representante mediato de la Nación. Nada de esto se halla en el caso español, en el texto de 1812 el Rey es copartícipe en la potestad legislativa, cosa que no sucede en el francés, y el monarca tiene una posición constitucional propia, distinta y separada de la que trae causa de la representación, que se predica únicamente de las Cortes (a.27),

lo que es explicable si se tiene en cuenta el distinto planteamiento al que obedecen las leyes fundamentales que comentamos: mientras que en el caso francés la labor de la Constituyente viene entendida en términos de refundación del Estado mediante el establecimiento de un nuevo pacto social, lo que implica hacer tabla rasa del pasado, en el caso español la Constitución se concibe en términos de reforma de una pretendida constitución histórica que se actualiza en términos liberal-constitucionales, de la que el Rey es pieza clave. Es la continuidad de la Monarquía lo que permite definir como reforma la Constitución misma, consistiendo aquella en la «moderación» de la Corona (a.14) por obra de la división de poderes, esto es por la configuración de las Cortes, la separación entre jurisdicción y gobierno y la consiguiente independencia de los tribunales.⁸⁴ Como se ve aun cuando en la construcción de ambos edificios pueden emplearse componentes similares la fundamentación de los mismos es distinta, y es que el historicismo no es neutral.

Si la fundamentación de la figura del Rey es más débil en el texto francés no debe extrañar que la definición de la misma también lo sea. Por de pronto no existe en el texto francés nada equivalente a la concepción del Rey como titular del «gobierno», o del «supremo gobierno» como algo que comprende, pero no se reduce, al poder ejecutivo, tan típico del texto español, en consecuencia no existe en el francés nada parecido a la potente cláusula definitoria del art. 170 de la constitución gaditana. Lo que mas se puede parece es la previsión según la cual corresponde al Rey la administración general del reino (T. III, c. IV a.1), que no es evidentemente lo mismo. En ambos casos el monarca es sagrado e inviolable, si bien en el texto español se agrega la irresponsabilidad del monarca (a.168), que no figura en el caso francés toda vez que este señala explícitamente no solo la subordinación del Rey a la ley, sino que el monarca que ha abdicado pasa a la condición de ciudadano corriente (T. III, C. IV, a.8), en ambos casos es asistido por ministros nombrados y separados libremente por él, y cuyo refrendo es necesario para la validez de los actos regios, en ambos casos dichos ministros responden políticamente solo ante el Rey y jurídicamente ante los tribunales, si bien mientras que en el caso español la competencia para enjuiciar a los ministros corresponde a un tribunal ordinario (el Supremo) en el francés la responsabilidad se exige ante un tribunal especial (la Haute Cour).⁸⁵ Como corresponde a dos monarquías regidas por leyes fundamentales distintas también difiere la regulación de la sucesión, la ordenación de la regencia y de la minoridad, cuestiones en las que el texto español tiende a dar a las Cortes un papel mucho mayor que el que da al Cuerpo Legislativo la francesa.⁸⁶ En ambos casos se supone la abdicación del monarca que sale del territorio nacional sin permiso del legislativo, pero en el texto gaditano se agrega como supuesto de aquella el que el Rey contraiga matrimonio sin autorización parlamentaria (art. 172.12), en ambos casos se prevé la financiación de la real casa mediante lista civil, pero mientras en el caso francés el monarca pierde sus bienes privativos al acceder al Trono ello no sucede en

84 Tal vez no esté de más señalar aquí que, a diferencia de los que sucede hoy, en el que poder judicial reside en los jueces, en Cádiz dicho poder reside en los juzgados y tribunales. En todo caso lleva razón Varela Suances cuando hace incapié en la importancia de la separación entre lo jurisdiccional y lo gubernativo, y no sólo por la trascendencia de su fusión en el aparato del Antiguo Régimen.

85 Véase C. francesa de 1791 T.V. art. 23. Dicho tribunal esta integrado por los miembros del de Casación y los jurados que, en número indefinido, son designados por el Cuerpo Legislativo.

86 El texto galo excluye a la Legislatura del nombramiento del regente, que una vez electo ejerce todos los poderes del rey, el español atribuye la designación de la Regencia, que tiene que ser colegiada, a las Cortes, quienes, además, han de determinar las facultades regias que aquella puede ejercer. En estas materias la influencia de las Partidas es innegable, incluyendo la previsión española que admite la posibilidad de que reinen las hembras, que excluye el texto francés.

el caso español. Finalmente el texto francés impone al monarca limitaciones (que acreditan desconfianza) que el texto español no contempla, como la limitación de los efectivos de su guardia o la prohibición de desplazar unidades militares en el entorno físico del lugar de reunión de la Legislatura.

En ambos casos hay un haz de facultades regias que es común, así el monarca tiene el mando supremo de las fuerzas armadas, y puede disponer de su distribución, le corresponde la recepción y acreditación de diplomáticos y la dirección de la política exterior, lo que en ambos casos comprende la negociación de los tratados, en ambos casos el Rey es responsable del orden público y la seguridad exterior del Estado, cuida de la fabricación de la moneda, dispone del ministerio, que en ninguno de los dos casos se contempla funcione como cuerpo, y en ambos casos el Rey puede suspender las corporaciones locales (solo la diputación en el caso español). En ambos casos, y en correspondencia con las facultades atribuidas al Legislativo se contemplan prohibiciones de hacer, que aparecen sistematizadas en el caso español (a.172), y no en el francés, y que afectan a cuestiones como la introducción en el reino de tropas foráneas, el cobro de contribuciones mas allá de las autorizaciones parlamentarias, de disponer de los bienes nacionales sin intervención de la Legislatura, etc. Finalmente en ambos casos la sanción regia recibe una regulación mediante la cual se otorga al monarca un veto suspensivo oponible frente a tres asambleas distintas, lo que es probable constituya la cuestión en la que la similitud es mayor. A partir de aquí surgen las diferencias.

Si la fundamentación de la figura del Rey es más débil en el caso francés que en el español cabría esperar que no sólo su posición, sino también sus facultades sean más reducidas. Y eso efectivamente es lo que sucede. Por de pronto el monarca diseñado por el texto francés carece de agentes propios en los departamentos, no hay nada parecido a las autoridades gubernativas dependientes del gobierno real, las comunas y los departamentos se halla íntegramente en manos de funcionarios electos independientes del gobierno de su majestad. En contrapartida el Rey previsto en el texto gaditano cuenta con delegados gubernativos en todas las provincias: de un lado una figura que procede de la administración borbónica, el intendente, del otro la nueva figura del jefe político, que, además, son miembros natos de la diputación provincial (arts. 324 y 326). Ello significa que en el caso español el gobierno central no depende de la buena voluntad de los electos locales para velar por el orden público y obtener y administrar los ingresos fiscales, lo que no puede menos de potenciar el ejercicio efectivo de la autoridad regia, antes bien tiene presencia directa en todo el territorio de la Monarquía. Además mientras que en el caso francés los tribunales son siempre de elección y los jueces los son de mandato temporal en caso español corresponde al Rey, a propuesta del Consejo de Estado, el nombramiento de jueces profesionales no sujetos a periodo de mandato, que integran los juzgados y tribunales, no debe extrañar que en nuestro caso la justicia se administre en nombre del Rey, cosa que brilla por su ausencia en 1791.⁸⁷

⁸⁷ En el caso galo lo único que se efectúa en nombre del rey son las ejecutorias (T.III, C.V. a.24).

Finalmente mientras que en el caso español el ministerio público depende del gobierno, en el francés el acusador público es de elección.

De otro lado la Constitución francesa lleva al extremo las tesis galicanas de un modo muy particular: el T.I de la misma reconoce a los ciudadanos el derecho a elegir o escoger los ministros del culto. La consecuencia extraída en la forma de la Constitución Civil del Clero retiraba al Rey el control del personal y la carrera eclesiástica a favor de la elección de párrocos, dignidades y obispos por los ciudadanos activos, abandonando el sistema del concordato de 1516. Lejos de seguir ese ejemplo el regalismo doceañista se atuvo estrictamente a la situación que se desprendía del régimen concordatario en vigor, esto es el celebrado por Fernando VI en 1756. En consecuencia corresponde al Rey el derecho de presentación para los cargos, prebendas, oficios y dignidades de la Iglesia (lo que significaba el control prácticamente total del clero en Ultramar y de la inmensa mayoría en la parte europea de la Monarquía), así como dar o negar el pase regio a los documentos pontificios. De este modo el Rey constitucional mantiene el control del clero católico que ya ostentaba el monarca absoluto. Lo que en las condiciones sociales de la época otorga al Rey español una posición política notablemente más sólida.

En otro orden de cosas mientras que el Rey de 1791 depende del Cuerpo Legislativo para declarar la guerra, hacer la paz y celebrar tratados muy otra es la posición del Rey de Cádiz. Por de pronto el monarca español tiene por sí solo el poder de paz y guerra, punto en el que la posición del monarca es similar a la del rey británico y conserva unas facultades que ni siquiera los muy potentes presidentes latinoamericanos llegaron a alcanzar,⁸⁸ la única limitación al respecto radica en que declarada la primera o celebrada la segunda el rey debía dar cuenta documentada a las Cortes. Además el Rey ostenta una parcela del *treaty making power*, toda vez que la Constitución sólo exige la aprobación parlamentaria en los tratados de «alianza ofensiva» o «tratado especial de comercio», así como los de subsidios (arts. 132.7 y 172.5), cosas todas ellas de las que fue privado Luis XVI. En conexión con ello corresponde al Rey español el nombramiento de todos los diplomáticos, al igual que sucede en el texto de 1791, pero las cosas son muy diferentes por lo que toca a la disposición sobre los mandos militares. Mientras que el texto de 1812 atribuye al Monarca proveer todos los empleos militares, el T.III, C.IV, art. 2 fragmenta la materia una parte de la cual va a permanecer en manos del Rey, pero otra parte va a corresponder al Cuerpo Legislativo de conformidad con una escala descendente según la cual la disposición del monarca minora y la de la Legislatura aumenta según bajamos de graduación. No se queda aquí, puesto que la misma regla se aplica a los empleos civiles: mientras que en 1812 el rey dispone de todos en 1791 los nombramientos de determinados funcionarios civiles pasa al Cuerpo legislativo. No se me ocurre mejor ejemplo de las consecuencias de la naturaleza «delegada» de los poderes públicos en el texto francés. Una consecuencia que de ello

88 No es ningún secreto que pese al empeño de Bolívar de dotar al Presidente venezolano, con expresa remisión al rey inglés, de la misma fracasó en el propósito y el texto de Angostura no otorgó la misma al Presidente en ella previsto. De hecho el Libertador ni siquiera tuvo la posibilidad de incluirla en sus dos Constituciones «vitalicias» –la peruana y la boliviana– de 1826, su *magnum opus* constitucional.

se sigue radica en que en 1812 compete al Rey determinar la inversión de los fondos asignados a los distintos «ramos de la administración pública» en 1791 dicha facultad se halla ausente. Lo que implica una mayor sujeción a las previsiones presupuestarias que determina el Parlamento. Además mientras que en 1791 la guardia nacional no se considera parte de la fuerza armada y, en consecuencia, no se halla a la disposición del Rey, en el texto español la Milicia Nacional se considera fuerza armada no permanente y se halla a la disposición plena del Rey en la provincia, si bien para usar de la Milicia fuera de ella el monarca necesita de la autorización parlamentaria.

Finalmente el Rey de 1791 no tiene la prerrogativa de gracia, lo que no deja de ser lógico si la justicia no se administra en nombre del Rey, y el monarca galo carece de la facultad de conceder honores y distinciones, que la Constitución entrega al Cuerpo Legislativo (T. III, C. III, s.1, art. 1 núm. 11 y 12), mientras que monarca español goza de la facultad de indulto y otorga por sí los honores a que se ha hecho mención, sin sujeción a las reglas impuestas por las Cortes, que carecen de competencia en la materia.

De lo dicho se sigue que hay una fuente fundamental de las analogías existentes entre las dos leyes fundamentales a la hora de configurar la figura del Rey: una doctrina constitucional que arranca del segundo ensayo lockeano y que procura la moderación del poder mediante su división, al efecto de que las distintas ramas del gobierno se controlen mutuamente,⁸⁹ la ya citada doctrina de los *checks and balances*, y que a tal fin configura una interpretación radical de la dicha división, interpretación que viene a fundarse en una idealización del funcionamiento de las instituciones inglesas durante la primera parte del reinado de Jorge III, en la que el rey británico reclamó para sí el ejercicio de la prerrogativa regia y procedió a formar gobiernos de su confianza, no basados en el partido de mayoría en los Comunes y sin que incluyera necesariamente al líder de dicha mayoría, ejemplo que se halla en la base del sistema de gobierno establecido por las Constituciones que los Estados particulares de los nacientes Estados Unidos se dieron durante el período de creación de la República y que inspiró el clásico diseño de la Constitución federal de 1787, como ya se ha señalado ese formato es seguido casi uniformemente por las Constituciones de primera generación, tanto en Europa como en América, y es compartido por las dos leyes fundamentales que aquí se consideran. A la misma se agrega la herencia de la antigua Monarquía, de la que se recibe una parte de su panoplia institucional, por lo demás no demasiado diferente: lex sucesoria, institución ministerial, figura del refrendo, etc., así como al menos una parte de las técnicas empleadas para la elección del Parlamento, que tienen en común la definición de un cuerpo electoral muy amplio (en especial por comparación con los sistemas censitarios de la primera mitad del siglo XIX) que amplía brusca y notablemente el número de personas con acceso al proceso político sin perjuicio de mantener en mismo proceso bajo control de las élites merced a la opción a favor de un sistema de

⁸⁹ Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Montesquieu, Ch. de *Del Espíritu de las Leyes*. Libro XI C. IV.

sufragio indirecto en varios grados.⁹⁰ Finalmente ambos textos comparten un principio de legitimidad: la soberanía nacional.

Por otra parte me parece queda claro a estas alturas que hay diferencias, y diferencias sustantivas, entre el diseño del Monarca en el texto de 1791 y el que adoptaron los doceañistas. Diferencias que comprenden en primer lugar la fundamentación dada a los poderes, en segundo lugar a la configuración de los poderes mismos, en tercer lugar a la posición que el ejecutivo ostenta en la economía de la ley fundamental, en cuarto lugar a la posición del Rey y sus ministros en el sistema administrativo y judicial previsto; en quinto lugar, en fin, la distinta amplitud de la esfera de competencia y de las facultades asignadas al ejecutivo. En el principio se halla una diversa concepción de la nación, que tiene su reflejo inmediato en las diferencias sobre ciudadanía y sistema electoral, a la que sigue una concepción de los poderes distinta, que sigue con fidelidad el criterio lockeano, que se corresponde con la tradición romano-canónica,⁹¹ según la cual las instituciones se diseñan para obtener un fin y que ello conlleva la existencia de competencias y facultades que, por su naturaleza, corresponden a determinados órganos u oficios. De ello se sigue un criterio diferencial a la hora de repartir el poder entre el Rey y las Cortes, y que permite entender porqué se asignan al Rey poderes claves... que traen causa de la noción del «poder federativo»,⁹² al tiempo que mantienen una alto grado de continuidad con la figura del Rey en el contexto de la «constitución tradicional». De hecho el historicismo, sea sincero o no, que normalmente lo es, se adapta admirablemente bien a un diseño del reparto del poder de matriz lockeana. No es solo la inercia lo que explica que los doceañistas no siguieran el modelo 1791 en lo tocante al poder judicial. En estas circunstancias me parece que muy escasa base tienen las afirmaciones que ven un modelo del Rey común entre ambos textos constitucionales.

IX. El Rey en la observancia y la revisión de la Constitución

Una de las novedades que el texto de 1812 introduce es la configuración de un peculiar sistema de control de la regularidad constitucional, significativamente ligado al procedimiento de revisión. En este punto la Constitución no sigue ni el modelo de la revisión judicial, ni la tesis del «colegio de conservadores» que propuso Sieyes, ni mucho menos el modelo napoleónico del «Senado Conservador», que no es sino una versión degradada de la propuesta antecitada, antes bien adopta una solución original frente a un problema que los textos franceses del período revolucionario sistemáticamente desconocen: el de las infracciones de la Constitución.

La primera pieza del sistema previsto se halla en la previsión del art. 374 según la cual todos los funcionarios y cargos públicos deben prestar juramento de «guardar la Constitución», por su parte el art. 241 extiende dicha previsión a los consejeros de

90 Es significativo que siendo más inclusivo el diseño de la ciudadanía en el texto español, la mayor apertura se limite mediante una elección con mayor número de grados.

91 A recordar que el «juicioso Hooker» que tanto cita Locke es un anglicano neoescolástico de tradición tomista no muy distante en sus concepciones políticas de las de Suarez o Vazquez de Menchaca que se enseñaban en los seminarios.

92 Locke, J. *Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil*, núms. 146 a 148.

Estado, el art. 212 al heredero de la Corona y el art. 173 al monarca y, en su caso, a los miembros de la Regencia. La segunda viene dada por las previsiones sobre la enseñanza, dado que estas incluyen la de las obligaciones civiles en las escuelas de primeras letras que es preceptivo establecer en todos los pueblos, y la propia de la Constitución en los establecimientos de enseñanza y universidades, al efecto de generalizar el conocimiento de la ley fundamental por todos los ciudadanos (véase art. 366 y ss). La tercera la constituye el derecho de todo español para elevar a las Cortes representaciones denunciando las infracciones de la ley fundamental y solicitando el remedio de las mismas (art. 373), previsión que tiene sentido en razón de la anterior.⁹³ La cuarta radica en el apoderamiento a la Diputación Permanente para velar por la observancia de la Constitución durante los períodos de vacación parlamentaria (que suponen la mayoría del año) y el deber de la misma de dar cuenta a las Cortes cuando estas se reúnan de las infracciones observadas (art. 160.1. y art. 189 RC de 1813). La pieza final, es, naturalmente, el examen de las denuncias por las Cortes y la adopción por estas de las medidas necesarias para su remedio.

El sistema de «observancia» previsto tiene su lógica si partimos del concepto de nación que consagra el art. 1 de la Constitución: si esta es el conjunto de asociados que se hallan representados únicamente por las Cortes, y la ley fundamental es la norma que dichos asociados se dan para regir el cuerpo político que forman son aquellos los destinatarios de la norma constitucional misma y, por ello, los primeros interesados en su observancia. Esa y no otra es, de un lado, la base sobre la que reposa la figura de la denuncia de inconstitucionalidad a cargo de los españoles (ya que sólo estos son miembros del cuerpo político), y no de las personas o de los ciudadanos; y del otro la de la atribución revisora a las Cortes al ser estas la representación nacional. Vistas así las cosas se entiende que no se plantee la cuestión de las leyes inconstitucionales y, por tanto, que no se prevea mecanismo ninguno para su eliminación: no se es plenamente consciente del juego de partidos y mayorías y se acepta la noción ingenua según la cual los españoles y su representación, carentes de interés en la producción de leyes inconstitucionales carecen de incentivos para producirlas, quedando en todo caso la sanción regia (cuya denegación exige dictamen previo del Consejo de Estado) como eventual pieza de cierre.

Ahora bien, una concepción así obliga a considerar que sólo el poder ejecutivo y sus agentes tienen simultáneamente capacidad fáctica para violar la Constitución y algún interés en ejercerla, lo que no es sino consecuencia lógica del entendimiento de la forma de gobierno como «monarquía moderada». En efecto, si el gobierno reside en el Rey, y por eso ordenamos una monarquía, su moderación procede de las leyes, como hemos visto, en consecuencia la infracción de la forma de gobierno sólo puede provenir del primero, y no de las segundas. De hecho esa es la razón de fondo por la que se desechó sumariamente la eventualidad de que la Diputación Permanente se dirigiese

⁹³ Resulta conveniente recordar aquí que la Constitución reconoce la libertad de imprenta precisamente en el título IX De la Instrucción Pública (art. 371) lo que difícilmente puede ser más elocuente.

a los tribunales en demanda de corrección de los actos inconstitucionales: «Señor, sería en mi concepto muy extraño, y aun ridículo, que la diputación permanente reclamase directamente de los tribunales y demás autoridades las infracciones que notare de las leyes y de la Constitución; pues tocando al Rey privativamente la potestad de hacer ejecutar las leyes, a el solo o al Consejo de Regencia deberá la diputación reclamar las infracciones que se experimenten [...]».⁹⁴

Para lo demás basta la responsabilidad criminal de los agentes y oficiales públicos. Este sistema de supervisión parlamentaria de la aplicación de la Constitución, que conservan algunas Constituciones latinoamericanas de primera generación,⁹⁵ no sobrevivirá.

Si el Rey, y el aparato organizativo y servicial que de él depende, se ven como la fuente primaria de posibles supuestos de incumplimiento constitucional muy distinta es la posición regia en lo que a la reforma constitucional afecta. Por de pronto no cabe presentar iniciativa de reforma constitucional hasta que no pasen ocho años de la entrada en vigor de la Constitución, mas no basta con ello, como la Constitución conserva la figura del mandato expreso para los diputados a cortes ordinarias (art. 100), al efecto de diferenciar las ordinarias *stricto sensu* plenamente vinculadas por la Constitución, de aquellas otras habilitadas para la reforma el art. 376 exige que para poder iniciar el proceso de reforma es necesario que los diputados electos reciban a efecto poderes especiales, regla que será de aplicación para las tres diputaciones sucesivas que deben examinar y decidir sobre la propuesta de reforma. Empero para lo que aquí interesa el Rey carece de intervención en el proceso de reforma constitucional. En efecto, la revisión constitucional es acto exclusivamente parlamentario tanto por lo que toca a la iniciativa, como por lo que afecta a la decisión, lo que es de destacar toda vez que, como hemos visto, el Rey cuenta con iniciativa legislativa, no obstante lo cual el art. 377 lo excluye de la iniciación del proceso toda vez que reserva a los diputados, y sólo a ellos, la iniciativa de reforma constitucional al exigir que la propuesta, para ser admisible, debe presentarse por escrito y venir avalada por las firmas de 20 diputados. Si el Rey carece de la facultad de iniciativa en la reforma también está ausente en la aprobación: el art. 383 reserva la decisión a los diputados (la tercera mayoría de dos tercios exigida), y el art. 384 especifica que el Rey carece de sanción en el caso de la reforma: esta se adopta mediante decreto de las Cortes y, una vez adoptada, se presenta al Rey para que este ordene la publicación.

El sistema de revisión seguido tiene una estructura similar al previsto en el T.VII de la constitución francesa de 1791, en los arts. 337 y ss. de la de Año III o en el art. 112 de la Constitución noruega de 1814. La diferencia se halla en que mientras en el caso USA el presidente carece de iniciativa legislativa, y lo mismo sucede con el Rey de 1791, el Consejo Ejecutivo del Año I o el Directorio del Año III el Rey de 1812 si goza de esa facultad que, sin embargo, no ostenta en el caso español para la revisión constitucio-

94 Aner. DSCGE 8/10/1811, p. 2017.

95 Véanse los art. 163 y ss C. mexicana de 1824; art. 130 y ss. C. chilena de 1828 o art. 173 y ss C. peruana del mismo año.

nal, al igual que sucede en el texto noruego. A mi juicio nos hallamos ante una consecuencia de la asociación entre el dogma de la soberanía nacional, una interpretación estricta de la división de poderes y la naturaleza de la reforma. El primero exige que a la nación, y sólo a ella, corresponde decidir sobre las normas constitucionales, y que, la representación nacional debe estar especialmente apoderada para proceder a la reforma, cuanto menos en la versión original de soberanía nacional debida a Sieyes, que el texto gaditano sigue como ya sabemos. En consecuencia se hace necesario que el Cuerpo Legislativo que debe proceder a la reforma cuente con una habilitación especial, que distinga a la Cámara ordinaria de la autorizada para proceder a la reforma, de hecho una de las razones por las que sistemáticamente se recurre en los textos constitucionales de la época a la exigencia de revisión constitucional mediante la intervención de varias asambleas (lo que afecta incluso al sistema previsto en el art. 5 de la Constitución USA), es precisamente esa. Ahora bien, la exigencia de apoderamiento especial, bien sea directa, bien so capa de una elección parlamentaria *ad hoc*, excluye por definición al titular del poder ejecutivo, toda vez que apoderamiento especial e iniciativa gubernamental de la reforma son mutuamente excluyentes. Por eso ni el art. 5 de la Constitución USA, ni el art. 2 T.VII del texto de 1791, ni el art. 115 de la Constitución del Año I, ni el art. 337 de la del Año III, ni el 112 del texto noruego contemplan la iniciativa gubernamental en la reforma, a la que excluyen. Igual conducta seguirá el primer constitucionalismo latinoamericano.⁹⁶

Siendo la iniciativa de la reforma exclusivamente parlamentaria con mayor motivo lo es su adopción. En efecto la revisión no es sólo un acto de naturaleza legislativa que compete a la Legislatura, es que, además, la mera exigencia de apoderamiento especial comporta por sí misma la exclusión del Ejecutivo en su adopción. En efecto, la necesidad de apoderamiento trae causa de la de diferenciar el Cuerpo Legislativo ordinario del Cuerpo Legislativo habilitado para cambiar la Constitución, el primero es un poder constituido, exactamente igual que el Rey, el Directorio o el Presidente de la República, el segundo es un cuerpo constituyente, separado y distinto de los poderes ordinarios, si se asigna la autoridad sobre la reforma al segundo, lógicamente debe negarse la participación en la decisión a los primeros, a todos los primeros, y por ello, en cuanto poder constituido, al Rey. De hecho la intervención del Rey en la reforma, normalmente sancionando la misma, es una figura de aparición posterior, y se corresponde con el constitucionalismo de influencia británica introducido a partir de 1830, que no hace sino imitar la práctica inglesa exigiendo la sanción regia para la revisión, aun cuando los usos obliguen a usar de la sanción en tales casos como un acto debido. Aun así los textos monárquicos posteriores que aceptan el dogma de la soberanía nacional con frecuencia excluyen la sanción regia de la misma, así los arts. 195 y ss. del texto belga o el art. 91 del texto español de 1856.

⁹⁶ Véanse *ad exem* art. 186 del texto venezolano de 1811 y el a.1, T.X del de 1819, los arts. 166 a 168 del texto mexicano de 1824 o el art. 190 de la Constitución grancolombiana de Cúcuta.

Concluyendo, la economía del sistema de gobierno del texto de 1812 reposa en el Rey como figura central, magistrado encargado del gobierno y del poder ejecutivo, único órgano constitucional que cuenta con cláusula definitoria, cuyas facultades son propias del oficio y no están rigurosamente tasadas por la ley fundamental, y cuya esfera de competencia excede con mucho a la que es propia de los demás poderes constitucionalmente previstos. Una figura en la que confluyen la influencia del fortísimo monarquismo propio de la cultura cívica de la época, el peso de la tradición, el repudio al gobierno ministerial de los últimos años del Antiguo Régimen, la propia tradición lockeana, que otorga al Rey no sólo el poder ejecutivo, sino asimismo el federativo y la prerrogativa, que permite una *interpretatio moderna* de la tradición. Unidas a una no desdeñable influencia británica. Muy lejos del modelo del Rey como mero poder ejecutivo, que opera como representante en el ejercicio de poderes atribuidos por delegación por parte del soberano que viene representado por el Cuerpo Legislativo, propio del texto francés de 1791. Ese modelo ¿podía funcionar? La experiencia del Trienio puede alegarse como prueba que permite sostener una respuesta negativa. Las cosas, me parece, son algo más complejas.

Como ya se ha señalado de pasada en el cuerpo de este escrito cualquier sistema de gobierno constitucional basado en una interpretación rigurosa del principio de separación de poderes, como el presente, es vulnerable por razón de un defecto estructural: un conflicto serio y persistente entre el ejecutivo y la legislatura carece de salida constitucional, los mecanismos de coordinación propios de la forma de gobierno parlamentaria no existen y si un conflicto así se da la crisis constitucional está servida. No deja de ser significativo que en los dos únicos casos de supervivencia de una constitución de las características citadas, de un texto de la primera generación (el norteamericano y el noruego) tal tipo de conflicto no se haya dado y que todos los textos fracasados tengan en la raíz de su fracaso precisamente la oposición radical entre el ejecutivo y la legislatura, a partir del texto galo de 1791. Que ese exactamente lo que ocurrió aquí. El sistema de gobierno gaditano, precisamente porque cuenta con potentísimo Rey, no puede funcionar sin la lealtad del Rey a la Constitución misma, lo que sucedió en Noruega no sucedió aquí, allí la constitución ha durado, bien que profundamente modificada por los usos, y aquí el texto gaditano tuvo una muerte prematura. Vease sino lo que al respecto escribió alguien tan poco sospechoso de radicalismo como Rico y Amat.

La Constitución de Cádiz en América: Apatzingán, 1814

MARIANO PESET

Universitat de València

Resumen

La constitución de Cádiz tuvo una presencia doble en la América hispana. Por un lado se promulgó en aquellos territorios y sus representantes formaron parte de las cortes de 1810 a 1813, hasta la vuelta de Fernando VII al poder, y de 1820 hasta 1821, en que Agustín Iturbide proclamó la independencia de la Nueva España. Pero además su texto sirvió de modelo a algunas constituciones de las repúblicas emergentes. No en las primeras promulgadas antes en Colombia y Venezuela, inspiradas en modelos norteamericanos y franceses. En el decreto constitucional de Apatzingán –primera constitución independiente de México– su rastro es amplio. Mediante el análisis de su articulado examino las influencias o préstamos que recibió del texto de Cádiz de 1812; aparte las influencia de la declaración de derechos y deberes de Venezuela de 1811, que a su vez, recoge preceptos de las constituciones francesas, en especial de la jacobina de 1793. O los elementos originales que aporta. Para impulsar la revolución los nuevos pueblos o naciones aprovechan elementos jurídicos de diferente origen, no importa que procedan del enemigo con quien están luchando, como hizo Cádiz de las constituciones francesas o Morelos y los mexicanos de preceptos de 1812.

Resum

La constitució de Cadis va tindre una presència doble en l'Amèrica hispana. Per una banda es va promulgar en aquells territoris i els seus representants van formar part de les Corts de 1810 a 1813, fins al retorn de Ferran VII al poder; i de 1820 fins a 1821, en què Agustín Iturbide va proclamar la independència de la Nova Espanya. Però, a més, el text va servir de model a algunes constitucions de les repúbliques emergents; no en les primeres promulgades abans a Colòmbia i Veneçuela i inspirades en models nord-americans i francesos. En el decret constitucional d'Apatzingán –primera constitució

independent de Mèxic– el seu rastre és ampli. Per mitjà de l'anàlisi de l'articulat examine les influències o els préstecs que va rebre del text de Cadis de 1812; a banda, la influència de la declaració de drets i deures de Venèçuela de 1811 que, al seu torn, arreplega preceptes de les constitucions franceses, en especial de la jacobina de 1793; o els elements originals que hi aporta. Per a impulsar la revolució els nous pobles o nacions aprofiten elements jurídics d'origen diferent. No importa que procedesquen de l'enemic amb qui estan lluitant, com va fer Cadis de les constitucions franceses o Morelos i els mexicans de preceptes de 1812.

Abstract

The Cadiz Constitution had a twin presence in Hispanic America. On the one hand, it became law in those territories, and their representatives formed part of parliament from 1810 to 1813, until Fernando VII returned to power, and 1820-21, when Agustín Iturbide declared New Spain's independence. On the other, the text also served as a model for the constitutions of some of the emergent republics, although not in the first constitutions created in Colombia and Venezuela, which drew on North American and French models. In the Apatzingán constitutional decree, Mexico's first independent constitution, its mark is clear. Through an analysis of the relevant articles, this paper studies the influences of the Cadiz Constitution of 1812 and the borrowings from it; this is separate from the influence of Venezuela's 1811 declaration of rights and duties, which in turn bears heavy French influence, particularly from the 1793 Jacobin text, and also any original elements they may bring. It concludes that in order to promote revolution, these new peoples and nations take advantage of legal tools of a different origin, and it does not matter if these are from the enemy whom they are fighting, just as Cadiz did with French texts, and Morelos and the Mexicans with Spain's 1812 text.

Sumario

- I. Introducción
- II. La situación en Europa y América
- III. La constitución de Apatzingán
 1. Principios o elementos constitucionales
 2. La forma de gobierno

I. Introducción

La constitución de 1812, a diferencia de las que después rigieron en España, tuvo cierta difusión en Europa y América.¹ Era una de las primeras, ofrecía una monarquía moderada hereditaria y declaraba su confesionalidad católica. Estuvo vigente en los virreinos y provincias americanas desde su promulgación hasta que fue derogada por el decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814. Una parte de los virreinos de Nueva Granada y Río de la Plata –hoy Colombia y Venezuela, Argentina y Chile– ya se había alzado contra la monarquía y publicado sus propias constituciones, algunas anteriores a la de Cádiz. Después fue repuesta durante el trienio liberal de 1820 a 1823, hasta ser revocada por el monarca en octubre de este último año, junto a todos los decretos emanados de las cortes.² La insurgencia estaba ya consolidada en varias regiones. México se independizó en 1821, con la entrada del ejército trigarante en la capital bajo el mando de Agustín Iturbide; proclamado emperador, la mantuvo vigente, aunque preparó un proyecto de constitución imperial; fue depuesto en 1823 y fusilado un año después, mientras la república aprobaba una nueva constitución federal. En la América hispana dentro de la misma tradición jurídica y de una lengua común, las nacientes repúblicas utilizaron en sus constituciones algunos preceptos de Cádiz, debidamente adaptados –como ocurriría después en mayor medida con los códigos.

El congreso de Chilpancingo, respaldado por Morelos, declaró la independencia de las provincias alzadas en la Nueva España el 6 de noviembre de 1813:

El Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en la ciudad de Chilpancingo de la América septentrional por la provincias de ella, declara solemnemente, a presencia del Señor Dios, árbitro moderador de los imperios y autor de la sociedad, que los da y los quita según designios inescrutables de su providencia, que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado la *soberanía usurpada*: que en tal concepto queda *rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español: que es árbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior: para hacer la guerra y paz, y establecer alianzas con los monarcas y repúblicas del antiguo continente, no menos que para celebrar concordatos con el Sumo Pontífice romano, para el régimen de la Iglesia católica, apostólica, romana, y mandar embajadores y cónsules: que no profesa ni reconoce otra religión más que la católica, ni tolerará ni permitirá el uso público ni*

1 Logró influencia en Italia y Portugal, Juan Ferrando Badía, *La Constitución española de 1812 en los comienzos del «Risorgimento»*, Roma-Madrid, 1959; *Vicisitudes e influencias de la Constitución de 1812*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963; «Proyección exterior de la Constitución de 1812», *Ayer*, 1^o (1991), 207-248. Más reciente, Ignacio Fernández Sarasola, «La constitución española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana», que puede leerse en la red. Contribuyó a su difusión la obra del profesor Karl

Ludwig von Haller, aunque la critica con dureza desde posiciones conservadoras.

2 Manuel Ferrer Muñoz, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, UNAM, México 1993; sobre la represión fernandina Mariano y José Luis Peset, «Legislación contra liberales en los comienzos de la década absolutista (1823-1825)», *Anuario de historia del derecho español*, 37 (1967), 437-485.

*secreto de otra alguna: que protegerá con todo su poder y velará sobre la pureza de la fe y sus demás dogmas y conservación de los cuerpos regulares».*³

Cerca de un año después el congreso promulgaba en Apatzingán el decreto constitucional de 22 de octubre de 1814.⁴ Eran momentos de la guerra de liberación, y no era posible reunir un congreso constituyente, pero al menos, estableciendo los derechos de los ciudadanos y la forma de gobierno, se anunciaba una constitución, la buena nueva de una época futura.⁵ En los artículos 232 a 236 ordenaba que el supremo congreso, en el término de un año forme «el plan conveniente para convocar la Representación nacional baxo la base de la población, y con arreglo a los demás principios de derecho público, que variadas las circunstancias deben regir en la materia.» El plan se publicaría como ley, y se convocarían elecciones, en cuanto estuviesen «completamente libres de enemigos las provincias de México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadaxajara, Guanaxuato, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango...». Una vez instalada la representación nacional, el supremo congreso resignará en sus manos la soberanía «que legítimamente deposita», y quedará disuelto. Sus miembros le jurarán obediencia y fidelidad, como también el supremo gobierno, las autoridades militares, políticas y eclesiásticas, y todos los pueblos... Entretanto se alcanza «la constitución permanente de la nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición, ni supresión de ninguno de los artículos, en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquiera ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare» (art. 237). El supremo congreso sancionará las leyes, que todavía se echan de menos en este decreto, singularmente las relativas a la constitución militar (art. 238).

Artículo 239. El Supremo Congreso sancionará el presente DECRETO en sesión pública, con el aparato y demostraciones de solemnidad que corresponden a un acto tan augusto.

Artículo 240. En el primer día festivo que hubiere comodidad, se celebrará una misa solemne en acción de gracias, en que el cura u otro eclesiástico pronunciará un discurso alusivo al objeto, y acabada la misa, el presidente prestará en manos del decano bajo la fórmula conveniente el juramento de guardar, y hacer cumplir este DECRETO: lo mismo ejecutarán los demás diputados en manos del presidente, y se cantará el *Te Deum*.

En estas páginas examinaré las relaciones que guarda este decreto con la constitución de la monarquía española de 1812 y con otros textos de la época.

II. La situación en Europa y América

La revolución de Francia concitó la enemistad de Inglaterra, del emperador de Austria y Alemania y del zar ruso. Por temor al contagio se coaligaron para sofocarla y resta-

3 Acta solemne de la declaración de independencia de América Septentrional, 6 de noviembre de 1813, *Leyes fundamentales de México, 1808-1997*, dirección y efemérides de Felipe Tena Ramírez, 20.^a edición, México, Porrúa, 1997, pp. 31-32.

4 Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, 2.^a edición, México, UNAM, Instituto de investigaciones históricas, 1978, 1.^a edición, 1964, reimpresión, 2010; Enrique Díaz Ballesteros, *Visión y herencia de una constitución. Decreto constitucional para la libertad de la América hispana. 22 de octubre de 1814*, Michoacán, Universidad latina de América, 2002; P. González, *Apatzingán y México*, México, Medina, 2006.

5 Una solución análoga adoptó Chile, *Reglamento Constitucional Provisorio del Pueblo de Chile*, suscripto por el de la capital, presentado para ser distribuido a las Provincias, sancionado y jurado por las autoridades constituidas, Santiago, en la imprenta del Gobierno, 1812.

blecer los poderes del monarca Luis XVI. La Francia revolucionaria resistió por la decisión de sus dirigentes y la pericia de sus generales; sobre todo por la convicción y el entusiasmo de sus ciudadanos, enfervorizados por las promesas de libertad y de igualdad, por las victorias del pueblo en las calles y en los campos de batalla. Europa vivió un periodo de largas y cruentas guerras –lacras constantes de la historia–. George Orwell, que luchó en nuestra última guerra civil, rememoraba la abundancia de piojos en el frente de Aragón: «¡La gloria de la guerra! En la guerra todos los soldados se llenan de piojos si el calor es suficiente. Los hombres que lucharon en Verdún, en Waterloo, en Flodden, en Senlac, en las Termópilas –cada uno de ellos tuvo piojos arrastrándose por sus testículos.»⁶

La monarquía de Carlos IV no participó en las coaliciones contra Francia –lo impedían los pactos de familia entre las dos ramas Borbón–. Su ministro, el conde de Floridablanca, situó un cordón de tropas en los Pirineos y dictó órdenes precisas sobre extranjeros residentes y transeúntes. Pronto cayó del favor real, y le sucedió el conde de Aranda. En 1792 España se vio forzada a intervenir, cuando el pueblo de París asaltó las Tullerías y Luis XVI tuvo que refugiarse en la asamblea nacional, que lo suspendió de sus funciones, reconocidas en la constitución de 1791. A principios de 1793 la convención decretó su muerte. La guerra no terminaría hasta la paz de Basilea de 1795, propiciada por Manuel de Godoy, el poderoso ministro protegido por la reina María Luisa. Un año después Carlos IV reanudaba la amistad con Francia por el tratado de San Ildefonso y declaraba la guerra a Inglaterra. España permaneció al lado de Francia durante el directorio y el consulado, presidido por Napoleón Bonaparte, quien se coronó emperador de los franceses en 1804. Pero la contienda no cesa, se forma una tercera coalición contra el imperio francés, al que España se encuentra uncida; la escuadra francoespañola es derrotada en Trafalgar por Nelson, aunque las victorias continentales permiten a Bonaparte firmar la paz con el emperador de Austria y Alemania. Luego sigue una cuarta coalición, también con resultados favorables a Francia.

En 1808 Napoleón invadió la península con el pretexto de conquistar Portugal, aliado de Inglaterra. En marzo un motín organizado por la nobleza había destituido a Manuel Godoy, y Carlos IV resignaba la corona en su hijo Fernando VII. Bonaparte, introducido su ejército en la península, forzó a los Borbones a renunciar al trono en favor de su hermano José. El 2 de mayo de 1808 se alzó el pueblo en Madrid y en otras ciudades españolas. Fernando VII desde el destierro daría la enhorabuena al emperador en carta de 22 de agosto por «ver instalado a su querido hermano el rey José en el trono de España». Mientras en su nombre se formaron juntas políticas en Asturias, Sevilla, Valencia, Murcia... Estaban integradas por funcionarios de la corona y ciudadanos notables, que asumieron el vacío de poder, aseguraron el orden y resistieron con el apoyo del ejército –el general Castaños derrotaba un ejército napoleónico en Bailén–. Las tropas inglesas de lord Wellington desembarcaron en Portugal... En la

6 *Homage to Catalonia*, V.

península las juntas, en nombre del rey, se consideraron soberanas en su territorio: Sevilla se atrevió incluso a titularse junta suprema de España e Indias. A propuesta de Murcia, enviaron delegados para formar en Aranjuez una junta suprema España e Indias, presidida por Floridablanca.

A primeros de junio llegaron a México las noticias del motín de Aranjuez y la renuncia de los reyes a favor de Napoleón y de José I. El día 15 el real acuerdo de la audiencia, presidido por el virrey Iturrigaray, se limitó a publicar los documentos recibidos, en la Gaceta del 16 –esperaba nuevas noticias–.⁷ El día 19 de julio se convocó el ayuntamiento de México para debatir la situación. El cabildo expresó su fidelidad al monarca, por ser nula la abdicación forzada y de ninguna eficacia, pues la soberanía no podía transmitirse sin el consentimiento del reino. Como metrópoli y cabeza del reino, expone sus ideas en espera de que se reúnan el estado noble y eclesiástico y las demás ciudades en cortes o junta general. Entretanto el virrey se mantendría provisional, sin admitir nuevos nombramiento de los monarcas depuestos, ni del emperador o su lugarteniente el duque de Berg, debiendo prestar juramento y pleito homenaje ante el real acuerdo, en presencia de la ciudad, de defender el reino, cumpliendo las leyes y reales órdenes vigentes, conservando la audiencia y la inquisición y demás tribunales e instituciones, que jurarán en manos del virrey, como también el arzobispo, obispos, cabildos, jefes militares y políticos y empleados de toda clase...

El ayuntamiento lo comunicó a Iturrigaray, quien consulto al real acuerdo de la audiencia. Éste negó competencia al cabildo y juzgó subsistente el juramento de fidelidad que había hecho el virrey al acceder al cargo. La idea de reunir una junta movió a algunas ciudades, Querétaro, Jalapa y Veracruz, a escribir al virrey para confirmar su fidelidad, dispuestas a enviar representantes. El 3 de agosto el cabildo de México vuelve a representar al virrey: no se había excedido en su competencia –como Burgos tomaba la voz en Castilla–, y pedía el juramento de las autoridades por la ausencia del monarca y amenaza para el reino, como deben prestarlo según Partidas los guardadores del rey menor de edad no designados por el padre. Era necesaria una junta para tan grave asunto, formada por la audiencia y tribunales, los estados noble y eclesiástico, ciudadanos principales... De nuevo el real acuerdo se mostró contrario, pero el virrey la aceptó y convocó.

⁷ No he creído oportuno indicar fuentes y bibliografía sobre los sucesos de Europa y España. En relación a México he utilizado: José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte, 1521-1820*, México, UNAM, 1952, 2.ª edición facsímil, con prólogo y notas de Andrés Lira, 1978; José Herrera Peña, *Raíces –históricas, políticas, constitucionales– del Estado mexicano*, que puede consultarse en la red, como también Emilio Martínez Albesa, «Política y religión en la primera parte de la guerra de independencia mexicana, 1810-1818», *Ecclesia*, 23, 4 (2009), 569-609. Lucas Alamán, testigo

de la época, *Historia de Méjico*, 5 vols., México, 1849-1852 y *Disertaciones*, 3 vols., México, 1844-1849, en la edición de Carlos Pereyra, Editorial Jus, 1942. He consultado Juan E. Hernández Dávalos, *Historia de la guerra de independencia de México*, 6 vols., México, 1877-1888 y Genaro García, *Documentos históricos mexicanos*, 7 vols., México, Museo nacional de arqueología, historia y etnología, 1910, de ambos hay edición facsímil del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.

La junta se reunió el día 9 de agosto y acordó fidelidad a Fernando VII y a sus sucesores, al virrey legítimamente nombrado, y no obedecería órdenes del emperador francés, ni reconocería las juntas formadas en España que no fuesen creadas por el rey. Ni el real acuerdo ni el ayuntamiento aceptaron los resultados. A mediados de mes llegaron representantes de la junta de Sevilla y el virrey reunió de nuevo la junta: los oidores querían que se aceptase la subordinación a Sevilla, mientras el cabildo se oponía. Se celebraron otras sesiones; el virrey estaba dispuesto a convocar la representación de las ciudades.

Pero el 16 de septiembre fue depuesto por el hacendado Yermo y un grupo de comerciantes europeos bajo dirección de miembros de la audiencia. Le sucedió Pedro Garibay, militar de alta graduación, que en su proclama decía: «el pueblo se ha apoderado de la persona del Excmo. Señor virrey: ha pedido insistentemente su separación...» –todos se aclamaban al pueblo–. Le sucedió el arzobispo de México Francisco Javier de Lizana.

En América en un principio no se crearon juntas. Mientras, las peninsulares instauradas afirmaban su poder, en frecuente conflicto con la junta central, en un escenario de guerra contra el invasor; reivindicaban su poder, que sólo habían delegado en la central. Ésta decretaba la presencia de americanos en ella el 22 de enero de 1809, y el 22 de mayo abrió una consulta al país en torno a la convocatoria de cortes y otros problemas urgentes –la guerra y el ejército, la hacienda y la administración–. Buscaba en las cortes la unidad y el asentamiento del poder, que la nación española manifestase su voluntad para apaciguar fuerzas disgregadoras o federalistas. Su reunión debía orientar el futuro: para unos consolidaría la tradición, para otros abriría la transición hacia un estado constitucional. Recibió respuesta de personas e instituciones relevantes: juntas provinciales y ayuntamientos, los tribunales, las universidades, los obispos y cabildos; incluso hacía una invitación genérica a personas sabias e ilustradas. Las propuestas fueron variadas, como las posiciones de los consultados –Miguel Artoles y Federico Suárez Verdeguer las estudiaron–. Apelan a la tradición goda y a las cortes castellanas, que apenas se reunieron en el setecientos, a las aragonesas, ya desaparecidas; indicaban reformas o vías para lograr la reunión de los representantes de la nación. En el discurso preliminar de la constitución de 1812 se percibe la llamada a la tradición de las viejas cortes, mientras sus artículos consagran las nuevas ideas. El 29 de enero de 1809 la junta central resolvió convocar cortes por estamentos –como proponía Jovellanos–, cediendo su poder a un consejo de regencia, que decidió reunir una cámara única, con diputados de las provincias –de América y Filipinas–. Napoleón en el cénit de su poder avanzaba hacia el sur; la junta central se desplazó a Sevilla y las cortes generales y extraordinarias se abrieron en Cádiz el 24 de septiembre de 1810.

Cuando llegan a América las noticias de la situación militar y política, se forman diversas juntas en nombre del rey, que pronto pasan a reclamar la independencia: Quito, Buenos Aires, Santa Fe de Bogotá, Caracas... El acta de creación de la junta supre-

ma de Venezuela expresaba los motivos: «[...] el pueblo se encuentra en total orfandad, no sólo por el cautiverio del Señor D. Fernando Séptimo, sino también por haberse disuelto la junta que suplía su ausencia en todo lo tocante a la seguridad y defensa de sus dominios invadidos por el Emperador de los franceses, y demás urgencias de primera necesidad, a consecuencia de la ocupación casi total de los reinos y provincias de España...»

El 16 de septiembre de 1810 Hidalgo proclama en Dolores la independencia y avanza con un creciente ejército hasta vencer en las Cruces; tras la derrota de Aculco entra en Guadalajara. Quería la libertad, la independencia –el americano debe gobernarse por el americano–, los derechos santos de los mexicanos, una junta o congreso, que debía ejercer la soberanía en nombre de la nación, no de un rey inexistente... Fue aclamado como protector de la nación y generalísimo.

El virrey Francisco Xavier Venegas, recién llegado, publica un manifiesto en que advierte contra «la rivalidad, división y espíritu de partidos» que reina en la Nueva España; si persiste será la ruina, crímenes y desolaciones, presa segura del tirano Napoleón. «Ya tenéis a la vista en algunas partes de este Reyno un principio de los males de que intento libertaros. Algunos hombres deslumbrados con falsas ideas, apoyadas en vuestra división y rivalidad. Procuran alterar el orden público y sumergirnos en los espantosos males revolucionarios.»⁸ El anterior virrey –el arzobispo Lizana– y otros obispos condenaron el alzamiento y se ensañaron con el cura Hidalgo.⁹

La universidad recibe el 29 de septiembre un oficio de Venegas, que alude a «la emulación y aun a la enemistad que con hartó sentimiento mío veo tan injustamente establecido entre Españoles Ultramarinos y Españoles Americanos».¹⁰ Una discordia que amenaza el edificio social, la seguridad pública y la constitución del estado... Solicita de los doctores colaboración para terminar con las rivalidades, ya mediante conversaciones o por escrito. El claustro acordó redactar un manifiesto, y lo encomendó al magistral de la catedral, por su calidad y sabiduría, y por ser originario de Acámbaro, lugar cercano a los hechos. Como estaba ausente, un doctor advirtió que convenía consultarle; se le envió comisión, y con gran sentimiento de dolor renunció, tanto por sus enfermedades, como porque acababa de recibir una carta de su familia en la que expresaba el riesgo en que se hallaban. Designaron entonces al rector García de Torres, quien el 4 de octubre leyó el borrador, ya consultado con Venegas. Fue aprobado por unanimidad y se imprimió el *Manifiesto de la Real y Pontificia universidad de México*. Los claus-

8 Colección de escritos publicados en Nueva España por diferentes cuerpos y sujetos particulares, con motivo de los alborotos acaecidos en algunos pueblos de Tierradentro en septiembre de 1810, Valencia: imprenta de José Estevan, 1811 –mandado publicar por Miguel de Lardizábal–; edición facsímil, con una breve presentación mía, Universitat de València, 2010, pp. 1-6.

9 «Exhortación del Excmo. e Illmo. Sr. D. Francisco Xavier de Lizana y Beaumont, Arzobispo de México, a sus fieles y demás habitantes de este Reyno», *Colección de escritos...*, pp. 21-29, aunque sin nombrar a Hidalgo,

como hacen Manuel Ignacio González del Capillo obispo de Puebla en su pastoral y su manifiesto, pp. 29-38 y 39-47 y Manuel Abad Queipo, obispo electo de Michoacán, pp. 47-65 y 65-70.

10 *Libros de claustros de 1801 a 1817*, archivo general de la nación, ramo universidad, número 28, fols. 185r-186v, se copia el escrito de Venegas. Resúmenes de los claustros en Antonio M.^a Carreño, *Efemérides de la real y pontificia universidad de México, según sus libros de claustros*, 2 vols., México, 1963.

trales se declaran «destinados por la providencia del Altísimo para instruir a los pueblos, fortalecer a los débiles, enseñar a los ignorantes y alimentar a todos con la leche de la sana doctrina...»¹¹ La adhesión de los americanos a la religión y al rey había producido paz y tranquilidad, ahora unos cuantos facciosos intentan turbar el orden en beneficio de Napoleón... Las consecuencias podrían ser funestas, como ocurrió en la división de Rodrigo y Vitiza o en la Francia revolucionaria y regicida. Subrayan la descendencia común de españoles y criollos y los grandes beneficios que se ha hecho a «los conquistados»: la religión, las exenciones y privilegios del soberano, un juzgado y un ministro para su protección...

También el doctor en medicina Luis Montaña presentó un extenso escrito que fue impreso, aunque el claustro ordenó tachar afirmaciones de que Hidalgo predicaba errores y sediciones. Al publicarlo Montaña incluyó sus frases –sin consulta, por ser época de vacaciones–, ya que el santo oficio había condenado «al bachiller Hidalgo» como «refractario y seductor» –el claustro aceptó la inclusión–.¹² Montaña afirma que la revolución y la independencia se basan en las pasiones del hombre, en romper los frenos de la moral; Hidalgo creyó que era principio de felicidad, de patriotismo, y los demás lo han seguido por el respeto y confianza con que se oye aquí a los sacerdotes, aunque sea un mal sacerdote. Otro escrito académico se debió al teólogo oratoriano Juan Bautista Díaz Calvillo, quien apelaba a la unión y hermandad entre todos, contra la discordia.¹³ Utiliza varios argumentos: uno histórico, de cómo la invasión sarracena por la división de partidos supuso grandes horrores... El segundo, contra la mentira que se afirma de que los europeos son dueños de los caudales, ¿acaso no hay fortunas criollas? ¿Las han robado acaso? ¿No las dejan después en definitiva a sus descendientes que ya son naturales de la Nueva España? Esgrime un tercer argumento contra la afirmación de que los españoles europeos tienen los empleos mejores, pues ¿acaso no hay también muchos criollos en los cargos?

El ayuntamiento de México también expresaba su dolor y se pronunciaba en favor de la unidad, la lealtad y la religión.¹⁴ Los diputados mexicanos en Cádiz, hacen ver los horrores de la llama que se extiende, recurren a la religión y a la sabiduría: «Tome-

11 *Colección de escritos...*, pp. 11-21. Claustro de 4 de octubre de 1810, *Libro de claustros...*, fols. 186v-188r; el día 24 el virrey expresa su agradecimiento al claustro, fols. 188v-189v. Se imprimieron 2000 ejemplares a costa de los doctores más generosos o de tendencia realista. Véase mi trabajo, con José Luis Soberanes, *El levantamiento de Hidalgo y la universidad de México*, Pensamiento universitario núm. 24, UNAM, México, 1979; 2.^a edición en *Miguel Hidalgo: ensayos sobre el mito y el hombre*, coordinado por Manuel Carrera Stampa, Marta Terán y Norma Páez, México, 2004, pp. 195-210; también «Las universidades de España y México en los años de la independencia», en *Cátedras y catedráticos en la historia de las universidades e instituciones de educación superior en México*, María de Lourdes Alvarado, Leticia Pérez Puente coordinadoras, ISSUE-UNAM, 3 pdf, en *II. De la ilustración al libe-*

ralismo, que se publica en mi *Obra dispersa. La universidad de México*, edición de Enrique González, Armando Pavón, Yolanda Blasco y Leticia Pérez Puente, México, ISSUE-UNAM, 2011, pp. 254-282.

12 «Reflexiones de Don Luis Montaña sobre los alborotos acaecidos en algunos pueblos de Tierradentro, impresos de orden de este Superior Gobierno a costa de la Real y Pontificia Universidad», en *Colección de escritos...*, pp. 192-203; *Libro de claustros...*, claustro de 4 de octubre, fol. 187v; 24 de octubre, fols. 188v-189v; sobre pago de los costes de impresión 12 de mayo de 1812, fols. 210r y v.

13 *Colección de escritos...*, pp. 181-192.

14 «Proclama que la nobilísima Ciudad de México dirige a los fidelísimos habitantes de Nueva España», *Colección de escritos...*, pp. 6-11.

mos todos empeño en olvidar y desterrar sobrenombres que nos dividan. Suenen sólo la amable voz de cristiano español, que nos dice cuanto interesa. España es una, aunque tenga diversas provincias...»¹⁵

Por su lado, Mariano Beristain publicó unos *Diálogos patrióticos*. El gran bibliófilo mexicano, canónigo de la catedral, que vino a Valencia desde Puebla con el arzobispo Fabián y Fuero, muestra su desprecio por los insurgentes bajo el nombre de Filopatro: «Un tal Allende, joven atolondrado, desconocido...»; «Un Ministro del Santuario –Hidalgo–, cuyo oficio era ofrecer la hostia inmaculada y pacífica ¿se ve hoy a la cabeza de una tropa sanguinaria?» No tienen armas, les siguen sólo engañados, perdidos o viciosos y miserables, «indios y pobres jornaleros» acuciados por la escasez de maíz... Incide en la enemistad entre españoles europeos y criollos, «Yo creo que el principal es esta rivalidad que hay entre Gachupines y Criollos», dice un interlocutor. Beristain responde que las hay entre aragoneses, castellanos y andaluces, entre México, Guadalajara y Puebla. Insiste en demostrar que son hijos o nietos de oriundos de la península, que con su trabajo y esfuerzo lograron fortuna. Pero «¿y los empleos?» El bibliófilo prodiga listas de mexicanos –americanos en general–, que lograron elevados puestos durante los siglos de la conquista, en especial en la iglesia.¹⁶

El 6 de diciembre de 1810 Hidalgo promulgó un bando en Guadalajara en que animaba a sus seguidores y liberaba a los esclavos en término de diez días y a las castas indígenas del tributo; declara abolido el papel sellado y los impuestos sobre fabricación de pólvora o los elementos que la componen... En enero de 1811, tras la derrota por los realistas del virrey Calleja, Hidalgo fue despojado de su poder por Allende y otros militares. Con todo, la suerte adversa de las armas terminó con la junta y los principales insurgentes fueron presos y ejecutados.

El 19 de agosto de 1811 se formó la Suprema Junta Nacional Americana de Zitácuaro, presidida por el abogado Ignacio Antonio López Rayón, con tres vocales a los que se añadiría después José María Morelos, que resistía en el sur. Éste, por las disensiones, convocó el congreso de Chilpancingo, formado al principio por ocho diputados interinos, después por quince –solo fue posible alguna elección–. Declaró la independencia e inició la redacción del decreto constitucional de Apatzingán, sirviendo de primera guía los *Elementos constitucionales* de Rayón y los *Sentimientos de la nación* de Morelos,¹⁷ los dirigentes de la insurgencia.

III. La constitución de Apatzingán

Cuando se promulgó el decreto constitucional de 22 de octubre de 1814, existían tres núcleos creadores de constituciones en que pudiera inspirarse. Con sus diferencias, estos textos políticos solían presentar dos partes esenciales: una declaración de derechos y la forma de gobierno.

15 «Exhortación que los Diputados mexicanos para las próximas Cortes hacen a los habitantes de las Provincias de Nueva España», *Colección de escritos...*, pp. 70-76, cita en 75; de un diputado de Michoacán, pp. 76-84.

16 «Diálogos patrióticos entre Filopatro, Acerayo y Morós», *Colección de escritos...*, pp. 84-181, en especial 86-89, 90-94, 97... La lista de eclesiásticos 128-139, la batalla del monte de las cruces, 141, Arroyo Sarco y Aculco, 149-151...

17 Pueden verse en *Leyes fundamentales...*, pp. 23-27 y 29-31.

1. Tal era la configuración de las primeras constituciones de estados norteamericanos, en varias separadas las dos partes, como en Virginia (1776).¹⁸ La constitución de los Estados Unidos de 1787 se centró en las competencias del gobierno federal, aunque recogía en su articulado algunos derechos, que completó en las primeras enmiendas de 1791.¹⁹
2. La asamblea nacional de Francia en 1789 promulgó la declaración de derechos del hombre y del ciudadano, a propuesta de La Fayette, que fue principal vehículo de contacto con el ámbito constitucional de los Estados Unidos. Había mandado el contingente francés en su independencia y gozaba de excelente relación con el presidente George Washington y otros políticos. En 1791 se aprobó la constitución, que insistía sobre algunos derechos naturales y civiles y regulaba la forma de gobierno. Fue sustituida por la jacobina de 1793 y dos años más tarde por la moderada de termidor. Después se implantaron textos bonapartistas.²⁰
3. A partir de 1810 empieza el núcleo en español, en el que van a confluir los dos anteriores.²¹ En Colombia el acta de la federación de las provincias unidas de Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811, se completa con varias constituciones provinciales: alguna anterior, Cundinamarca, de 4 de abril, después Tunja, 23 de diciembre, Antioquia, 21 de marzo de 1812, la republicana de Cundinamarca, 17 de abril, Cartagena de Indias, 14 de junio...²² En Venezuela se instaló la junta suprema el 29 de abril de 1810; reunido el congreso, proclamó la independencia el 5 de julio de 1811 y en la misma fecha sancionó la declaración de derechos, y el 21 de diciembre aprobó la constitución federal. Mientras, algunos estados o provincias establecían las propias: Barinas, Barcelona, Mérida, Trujillo...²³ La constitución de Cádiz de 1812, inspirada en buena parte en las francesas revolucionarias,²⁴ se añade a este sector, e influye en algunas constituciones americanas, en Apatzingán.

18 Fueron sin duda precedentes los textos constitucionales ingleses, el *Habeas Corpus Act* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689, incluso las cartas concedidas a algunas colonias por la monarquía.

19 El *Habeas corpus* en el artículo 1, sección 9, basado en la *Habeas Corpus Act* inglés; el llamado «Bill of Rights» de 1791, enmiendas 1 a 10. La declaración de independencia de 4 de julio de 1776 afirmaba: «Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que están dotados por un Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales se cuentan el derecho a la vida, a la libertad y al alcance de la felicidad.»

20 He utilizado Maurice Duverger, *Constitutions et documents politiques*, 10.^a edición, París, 1986. Una temprana y directa derivación fue la constitución de Santo Domingo de 1801 y la de Haití de 1805.

21 Antes, la constitución otorgada de Bayona (1808); la estudiaron Pierre Conard, *La Constitution de Bayonne* (1808), París, 1910 y Carlos Sanz Cid, *La constitución de Bayona*, Madrid, 1922.

22 Las primeras constituciones colombianas han sido editadas por Bernd Marquardt, *Constitutional Documents of Colombia and Panama/Docu-*

mentos Constitucionales de Colombia y Panamá, 1793-1853, Berlín-Nueva York, De Gruyter, 2010 –en la red–, de la serie de Horst Dippel, *Constitutions of the World from the Late 18th Century to the Middle of the 19th Century*. Existen además en la red varios ejemplares –las reúne Jorge Orlando Melo.

23 *Las constituciones de Venezuela*, estudio preliminar de Allan R. Brewer-Carías, Universidad católica del Tachira, San Cristóbal (Venezuela), Instituto de estudios de la administración local, Madrid, 1985; *Las constituciones provinciales*, estudio preliminar de Ángel Francisco Brice, Caracas, Academia de la historia, 1959.

24 No entro en sus concordancias con las constituciones francesas, aunque las he tenido a la vista para poder afirmar los préstamos del texto de Caracas o de Cádiz, no directa. Remito a Rafael de Vélez, *Apología del Altar y del trono*, 2 vols., Madrid, 1818, 2.^a edición 1825; también Warrem Martín Diem, «Las fuentes de la Constitución de Cádiz», en *Estudios sobre las Cortes de Cádiz*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1967, pp. 351-386.

El cotejo de textos permite señalar las fuentes inmediatas de una constitución, aunque a veces con ciertas dudas e interrogantes. No son textos que se reproducen de forma mecánica, como la Biblia o las obras clásicas, en cuyo caso cabe determinar con bastante exactitud relaciones entre los diversos manuscritos e impresos.²⁵ Pero en la difusión de las constituciones no suelen reproducirse los artículos literales, sino más bien adaptan líneas y reglas a sus designios, por lo que a veces resulta arriesgado indicar la procedencia de un precepto.²⁶ Es más, quienes las redactan y debaten en las cámaras, procuran mejorar su forma e introducir cambios, darle una impronta nueva. Un ejemplo máximo vemos en Venezuela: la misma cámara que aprobó la declaración de derechos en julio de 1811, los reelabora y modifica a fondo en la constitución de diciembre.²⁷

El preámbulo de Apatzingán es sucinto, como en la mayoría de las constituciones:

EL SUPEMO CONGRESO MEXICANO, deseoso de llenar las heroicas miras de la NACIÓN, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía española un sistema de administración que reintegrando a la nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que puede solamente cimentarse una constitución justa y saludable.²⁸

La declaración de independencia de Chilpancingo, ya había declarado sus razones: como otros textos americanos –con mayor o menor extensión– recogía justificaciones contra España y la opresión colonial, hecho fundacional de los nuevos países.²⁹

Apatzingán distribuye la materia en dos apartados: 1. *Principios o elementos constitucionales* (artículos 1 a 42), y 2. *Forma de gobierno* (43 a 242), que nos servirán de epígrafes para su comparación con la constitución española y con otros textos coetáneos.

25 Los fueros medievales también adaptan, pero siguen más la literalidad de sus modelos, *Fuero de Úbeda*, estudio preliminar de Mariano Peset y Juan Gutiérrez Cuadrado, edición de Juan Gutiérrez, estudio paleográfico de Josep Trenchs Odena, Universidad de Valencia, 1979. Otro tanto ocurre con Partidas, en relación a los textos del derecho común, que traduce.

26 Hace tiempo publiqué «Análisis y concordancias del proyecto de código civil de 1821», *Anuario de derecho civil*, 18 (1975), 29-100, donde su autor, Nicolás M.^a Garelli, reelabora el derecho español con esquemas del *Code civil* francés –en las constituciones, como se trata de nuevos principios, apenas existen precedentes propios.

27 Juan Germán Roscio redactó la primera, y colaboró en la constitución de 1811, que reescribió los derechos del hombre, arts. 141-199.

28 Utilizo la publicación original, recién editada facsímil en Héctor Fix-Zamudio, *Reflexiones sobre el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en la ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814*, Méxi-

co, Senado de la República LXI Legislatura-Siglo XXI Editores, 2010, p. 3. Hay otra edición de 1815, editada facsímil por la cámara de diputados. El texto en *Leyes fundamentales de México*, pp. 32-58. Se encuentra en la biblioteca virtual Cervantes y en otros lugares de la red.

29 En el acta de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada, y en algunas de las provincias; con extensión el acta de independencia de Venezuela, 5 de julio de 1811. La declaración de independencia de Estados Unidos de 4 de julio de 1776 acumulaba hechos contra el rey: «The history of the present King of Great Britain is a history of repeated injuries and usurpations, all having in direct object the establishment of an absolute Tyranny over these States.» También en las constituciones de algunos estados: South Caroline, 26 de marzo de 1776, Pennsylvania, 28 de septiembre de 1776, Maryland, 11 de noviembre de 1776.

1. Principios o elementos constitucionales

Tanto la constitución española como la mexicana subrayan la importancia de la religión. Cádiz empezaba «En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, amo y supremo legislador de la sociedad», afirmando su catolicidad,³⁰ pero inicia su articulado con la Nación, los españoles y el territorio de las Españas, y deja la religión para el artículo 12. La constitución mexicana le dedicó su primer artículo, muy escueto: «La religión católica, apostólica, romana es la única que se debe profesar en el Estado.»³¹

En el capítulo II, *De la soberanía*, sienta los principios esenciales de su propuesta constitucional. Utiliza materiales originarios de Francia, a través de la declaración de derechos del hombre y del ciudadano de Caracas de julio de 1811;³² aunque los remodela un tanto y añade elementos propios, como la definición de la soberanía en el artículo 2: «La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.» Y considera su naturaleza y alcance: «Ésta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible» (art. 3). «Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre, ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera» (art. 4). Y concluye: «Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos, baxo la forma que prescriba la constitución» (art. 5)³³

30 «En el nombre de Dios Todopoderoso» iniciaba su preámbulo Bayona; también el acta de independencia de Venezuela y la constitución federal de Venezuela de 21 de diciembre de 1811, o el acta de Cartagena de Indias de 11 de noviembre o la constitución de Tunja de 9 de diciembre del mismo año. Mientras, el acta de la federación de las provincias unidas de Nueva Granada, 27 de noviembre de 1811 empieza: «En el nombre de la Santísima Trinidad, padre, hijo y espíritu santo. Amén.» La constitución de Quito de 15 de abril de 112: «En el nombre de Dios Todopoderoso, Trino y Uno.» *Almighty God* es invocado en el preámbulo de Maryland, Nueva York, Pennsylvania, Carolina del Norte... La denominación procede de Éxodo, 6,3. Es un inicio usual en tratados internacionales, en especial, con países islámicos; entre cristianos era más frecuente: «En el nombre de la Santísima Trinidad.»

31 La colocó en primer lugar, como en los *Elementos*, 1-3 y *Sentimientos*, 2-4, quizá a la vista de la constitución federal de Venezuela de 1811, artículo 1: «La Religión Católica, Apostólica y Romana es también la del Estado y la única y exclusiva de los habitantes de Venezuela...»

32 Para la relación entre la declaración de Caracas y las francesas es indispensable, Allan R. Brewer-Carías, «La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y su influencia en las primeras declaraciones de derechos en Hispanoamérica», *Simposio Internacional sobre revisión del legado jurídico de la revolución francesa en las Américas*, Facultad de Derecho y Comunicación Social, Universidad Bernardo O'Higgins, Santiago de Chile, 28 de abril de 2011, examina posibles textos intermedios de Picornell, William Burke y de Thomas Paine traducido en el libro de Manuel García de Sena. Véase también David Pantoja Morán, «Los derechos del hombre en el decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán», ambos en la red.

33 Las concordancias son: Apatzingán, arts. 3 y 4=Caracas, Soberanía, 2 y 3=Constitution 1793, 25 y 26 –1791, III, 1; 1795, droits, 18–; en el artículo 4, al referirse a «Ningún individuo, ninguna familia...», advierto cierto contacto con el artículo 145 de la constitución federal de Venezuela de 1811 o el 2 de Cádiz: también, al final, con la declaración de independencia de los Estados Unidos de 4 de julio de 1776; Apatzingán, 5=Caracas, Soberanía, 1.

A continuación vienen tres artículos originales de Apatzingán:

Artículo 6. El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países a todos los ciudadanos en quienes concurran los requisitos que prevenga la ley.

Artículo 7. La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos.

Artículo 8. Cuando las circunstancias de un pueblo oprimido no permiten que se haga constitucionalmente la elección de sus diputados, es legítima la representación supletoria que con tácita voluntad de los ciudadanos se establezca para la salvación y felicidad común.

Significan amplitud de miras y generosidad. Basta comparar con la declaración de derechos de Caracas que limitaba el derecho de sufragio: todos los ciudadanos no pueden tener igual parte en la formación de la ley, unos tienen derecho de sufragio, otros no; los sufragantes «son los que están establecidos en Venezuela, sean de la nación que fueren: éstos solos forman el soberano» (art. 9). «Los que no tienen derecho a sufragio son los transeúntes, los que no tengan la propiedad que establece la Constitución, y estos gozarán de los beneficios de la ley, sin tomar parte en su constitución» (art. 10). Apatzingán no recoge estos artículos, fue sin duda más democrática.

Luego vuelve de forma abstracta sobre la injusta dominación española, que ya condenó en el preámbulo:

Artículo 9. Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

Artículo 10. Si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiese por algún individuo, corporación, o ciudad, se castigará por la autoridad pública, como delito de lesa nación.³⁴

Dejo el capítulo III—*De los ciudadanos*— para su examen posterior, cuando me ocupe del sufragio. Por su sistemática y conceptos está cerca de la constitución gaditana, aunque Apatzingán es más generosa. La dependencia de la declaración de Caracas es todavía más evidente en los siguientes capítulos—Cádiz había suprimido la declaración de derechos, aunque intercala varios en su articulado.

Capítulo IV. De la ley

Artículo 18. Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional.

Artículo 19. La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro, que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común.

³⁴ Apatzingán, art. 10=Caracas, Soberanía, 4, la constitution 1793 era más rigurosa, 27: Que tout individu qui usurperait la souveraineté soit à l'instant mis à mort par les hommes libres.

Artículo 20. La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comprometimiento de su razón, ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general.

Artículo 21. Sólo las leyes pueden determinar los casos en que debe ser acusado, preso, o detenido algún ciudadano.

Artículo 22. Debe reprimir la ley todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar las personas de los acusados.

Artículo 23. La ley sólo debe decretar penas muy necesarias, proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad.³⁵

Los grandes principios son patrimonio de todos, con las mismas o semejantes palabras. La primera constitución mexicana tiende a resumir, suprimir alguno, añade algunas formulaciones o ideas propias... En el siguiente capítulo Apatzingán continúa a su modelo con modificaciones de redacción menores que no permiten duda sobre su origen.

Capítulo V

De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos

Artículo 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas.

Artículo 25. Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al estado. Estos no son títulos comunicables, ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

Artículo 26. Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la constitución.

Artículo 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fixe la ley los límites de los poderes, y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Artículo 28. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Artículo 29. El magistrado que incurriere en este delito será depuesto, y castigado con la severidad que mande la ley.

Artículo 30. Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declara culpado.

Artículo 31. Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente.

Artículo 32. La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación, o la reclamación de la misma

³⁵ Apatzingán, 18 resume Caracas, Derechos del hombre, 3 y 1=Constitution de 1793, 1 y 4; Apatzingán, 19 y 20=Caracas, Derechos, 5 y 6, no aparecen en las constituciones francesas; Apatzingán, 21=Caracas, Derechos, 11=Constitution 1795, 8, más amplio en 1793, 10; Apatzingán, 22 usa Caracas, Derechos, 15, 2 –la segunda parte–, que aplica no solo a magistrados sino a cualquier persona; Apatzingán, 23 resume Caracas, Derechos, 17=Constitution 1793, 15.

casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal deberán preceder los requisitos prevenidos por la ley.

Artículo 33. Las ejecuciones civiles y visitas domiciliarias sólo deberán hacerse durante el día, y con respecto a la persona y objeto indicado en la acta que mande la visita y la ejecución.

Artículo 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades, y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan a la ley.

Artículo 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación.

Artículo 36. Las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad; sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa.

Artículo 37. A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

Artículo 38. Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública.

Artículo 39. La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

Artículo 40. En consecuencia. La libertad de hablar, de discurrir y manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.³⁶

Apatzingán valoró la instrucción como un derecho y reprodujo el artículo 22 de la constitución jacobina francesa a través de Caracas —que la concebía como un deber del cuerpo social—. Consideró con buen criterio que la libertad de imprenta —artículo 7 de 1793— se unía y favorecía la instrucción. Pero ambos textos suprimieron la segunda parte: el derecho de reunirse pacíficamente y la libertad de cultos. Tampoco consideraron oportuno recoger el 33: «Quand le Gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs.»

36 Las concordancias son: Apatzingán, art. 24 procede de Caracas, Derechos del hombre, 1-2=Constitution de 1793, 1-2; Apatzingán, 25-26 proceden de Caracas, Soberanía, 5, pero bastante modificados; sin duda tiene delante la constitución federal de Venezuela de 1811, 147-148=Constitution de 1793, 30; Apatzingán, 27, el comienzo Caracas, Derechos, 18, que une con Deberes del cuerpo social, 2=Constitution de 1793, 8 y 24; Apatzingán, 28-29=Caracas, Derechos, 12-13=Constitution de 1793, 11-12; Apatzingán, 30=Caracas, Derechos, 15-1=Constitution de 1793, 13; Apatzingán, 31 resume Caracas, Derechos, 16=Constitution de 1793, 14; Apatzingán, 32-33=Caracas,

Derechos, 16. Este artículo no procede de Francia, refleja a su modo el *Habeas Corpus* inglés —en Estados Unidos la enmienda IV—, según Rayón, *Elementos*, número 31; Apatzingán, 34=Caracas, Derechos, 19=Constitution de 1793, 16; Apatzingán, 35-37 remodela Caracas, Derechos, 21-22=Constitution de 1793, 19-20 y 32; Apatzingán, 38=Caracas, Derechos, 20=Constitution de 1793, 17; Apatzingán, 39=Caracas, Deberes del cuerpo social, 4=Constitution de 1793, 22; Apatzingán, 40=Caracas, Derechos, 4=Constitution de 1793, 7.

La constitución francesa de 1795 dedicó a la instrucción pública el título X:

Art. 296. Il y a, dans la République des écoles primaires où les élèves apprennent à lire, à écrire, les éléments du calcul et ceux de la morale. La République pourvoit aux frais de logement des instituteurs à ces écoles.

Art. 297. Il y a, dans les diverses parties de la République, des écoles supérieures aux écoles primaires, et dont le nombre sera tel, qu'il y en ait aux moins une pour deux départements.³⁷

Cádiz lo recogió y remodeló un tanto:

Artículo 366. En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

Artículo 367. Asimismo se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

Ya antes el apartado de instrucción pública de 1795 había logrado amplio eco en Colombia y Venezuela.³⁸ El artículo 366 parece inspirado en la de Tunja –o ambas dependen de una fuente que desconozco.

1. En todos los pueblos de la provincia habrá una escuela en que se enseñe a los niños a leer, escribir, contar, los primeros rudimentos de nuestra santa Religión, y los principales derechos y deberes del hombre en sociedad.
2. En la capital habrá una Universidad, en que se enseñe la Gramática española y latina, la Filosofía, la Moral, el Derecho público y patrio y la Religión.³⁹

La cercanía es evidente, no casual. La moral francesa se transforma en rudimentos de religión –Cádiz habla de catecismo–, y la referencia a los derechos y deberes que figuran en la primera parte de Tunja, pasa a llamarse «obligaciones civiles», que pretende insertar en el catecismo...

2. La forma de gobierno

Aquí encontramos otro de los puntos esenciales de la propuesta de Apatzingán: la transformación de la monarquía en república y las nuevas autoridades que la configuran. En el capítulo I propone de forma provisional:

Capítulo I. De las provincias que comprende la América mexicana

37 Los siguientes artículos tratan de un instituto nacional para descubrimientos, artes y ciencias, la separación administrativa de las escuelas entre sí –la revolución suprimió las corporaciones universitarias– o la enseñanza privada y las fiestas nacionales «pour entretenir la fraternité des citoyens et les attacher à la Constitution, à la patrie et aux lois».

38 Sobre Venezuela, véase Magdi Molina Contreras y Yanixa Rivero Hidalgo, «La educación en las Constituciones Provinciales de Venezuela:

1811 y 1812», *Procesos Históricos*, 17 (enero-julio 2010), 33-41, que se encuentra en la red.

39 Tunja, 9 de diciembre de 1811, Sección sexta, Educación pública, 1-4. También se regula en Cartagena de Indias, título XII, 1-9 y otras colombianas y venezolanas.

Artículo 42. Mientras se haga una demarcación exacta de esta AMÉRICA MEXICANA, y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán baxo de este nombre, y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y nuevo reino de León.

Artículo 43. Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enagenarse en todo o en parte.⁴⁰

En el siguiente capítulo enumera las supremas autoridades: «Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de SUPREMO CONGRESO MEXICANO. Se crearán además, dos corporaciones, la una con el título de *Supremo Gobierno*, la otra con el de *Supremo Tribunal de Justicia*» (art. 44). Determinaba su ubicación y algún otro extremo, incompatibilidades...

Artículo 45. Estas tres corporaciones han de residir en un mismo lugar, que determinará el Congreso, previo informe del supremo gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo, y a la distancia que aprobar el mismo Congreso.

Artículo 46. No podrán funcionar a un tiempo en las enunciadas corporaciones dos o más parientes, que lo sean en primer grado, extendiéndose la prohibición a los secretarios, y aun a los fiscales del supremo tribunal de justicia.

Artículo 47. Cada corporación tendrá su palacio y guardia de honor iguales a las demás; pero la tropa de guarnición estará baxo las órdenes del Congreso.

En el capítulo III se configura el supremo congreso, con un diputado por cada provincia «iguales todos en autoridad» (art. 48). Como en Cádiz, serían diputados por dos años, dejando un periodo de vacancia análogo entre una y otra diputación, y no pueden excusarse del encargo (arts. 56-58). El artículo 59 declara la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones, pero los sujeta a juicio de residencia por su desempeño, así como podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación por delitos de herejía y apostasía, y contra el estado: infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos.⁴¹

Para ser diputado debe: «ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo» (art. 52). El congreso tendrá tratamiento de majestad y sus individuos de excelencia... (art. 51). Presidente y vicepresidente se elegirán por sorteo, por tres meses, excluyendo a los diputados que ya lo hayan obtenido; habría además dos secretarios, por votación, durante seis meses, y al cesar no podrán ser elegidos hasta que transcurran otros seis (arts. 49 y 50). Varios artículos señalan diversas incompatibilidades, que aparecen una y otra vez, como una obsesión. En el 46 las había establecido con carácter general;

⁴⁰ Análogo al artículo 10 de Cádiz, donde se enumeran los extensos dominios de la corona, que pronto iban a separarse; en el 11 deja a una ley constitucional una división más conveniente. Las constituciones francesas no enumeran, señalan el número de departamentos y su división en comunas, 1791, título II; asambleas y cantones, 1793, 2-3; departamentos, cantones y comunas, 1795, título I. Todas en su inicio declaran la república francesa una e indivisible—el reino, en 1791.

⁴¹ Apatzingán, 56,1, 57 y 59=Cádiz, 108, 110 y 128.

ahora especifica más, así como periodos de vacancia entre uno y otro desempeño. Prohíbe que sean diputados a la vez dos o más parientes en segundo grado. Ningún individuo que haya sido del supremo gobierno o del supremo tribunal de justicia, incluso los secretarios de una y otra corporación y los fiscales de la segunda podrá ser diputado hasta que pasen dos años después de expirar el término de sus funciones –ni siquiera los interinos–. Los empleados públicos que ejerzan jurisdicción en toda una provincia, tampoco podrán ser elegidos diputados por ella... (arts. 53 a 55).⁴²

Creo que expresan rechazo contra cómo funcionaba en aquel tiempo la vieja burocracia borbónica de la Nueva España: familias que heredaban los cargos o parentelas insertas en la administración colonial –quizá también hay desconfianza o tensiones en el congreso–. Se inspira en la constitución francesa de 1795 donde aparece algún artículo en ese sentido, pero la sobrepasa ampliamente...

Para elegir los diputados al congreso, como en Cádiz, se aplica el sufragio universal –con algunas restricciones, aparte la exclusión de mujeres–, indirecto en tres grados –no en dos como en las constituciones francesas.

La constitución gaditana lo hizo en tres lugares. Primero especificó en su artículo 5.º quiénes eran españoles:

Primero. Todos los hombres libres nacidos y vecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos.

Segundo. Los extranjeros que hayan obtenido de las cortes carta de naturaleza.

Tercero. Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según ley en cualquier pueblo de la Monarquía.

Cuarto. Los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas.

En segundo lugar delimitó el círculo de quiénes eran ciudadanos y podrían votar: «aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están vecindados en cualquier pueblo de ambos dominios» (art. 18). También los extranjeros que obtengan carta de naturaleza de las cortes, pero les exige estar casados con española, y «haber traído o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución directa, o estableciéndose en el comercio con un capital propio y considerable a juicio de las mismas Cortes, o hecho servicios señalados en bien y defensa de la Nación.» Como asimismo sus hijos legítimos, nacidos en estos dominios y vecindados en ellos, que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil (arts. 19-21). En el artículo 22 excluía a negros y mulatos, a «los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios del África». Aunque prometía carta de ciudadano a los que «hicieren servicios calificados a la Patria, o se distingan por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos, de que estén casados con mujer ingenua, y vecindados en los domi-

42 En Cádiz no podían ser diputados los secretarios de despacho, los consejeros de estado ni los empleados de la casa real, 94-97, 129-130; la constitución francesa de 1795, 47, más general, incompatibilidad con el ejercicio de otra función pública.

nios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio.»

Por otro lado suspendía de ciudadanía a los sirvientes domésticos y a quienes no tengan empleo, oficio, o modo de vivir conocido; y, desde el año de 1830, los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano deberían saber leer y escribir (arts. 24-26).⁴³ Por último —es el tercer lugar—, al establecer el derecho a votar excluye a los religiosos (arts. 35 y 74).

Apatzingán en el capítulo III delimitó con mayor generosidad quiénes eran ciudadanos:

Artículo 13. Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella.

Artículo 14. Los extranjeros radicados en este suelo que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opongan a la libertad de la NACIÓN, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará, y gozarán de los beneficios de la ley.

Artículo 15. La calidad de ciudadano se pierde por crimen de heregía, apostasía y lesa nación.

Artículo 16. El ejercicio de los derechos anexos a esta calidad se suspende en el caso de sospecha vehemente de infidencia, y en los demás determinados por la ley.

Artículo 17. Los transeúntes serán protegidos por la sociedad, pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la NACIÓN, y respeten la religión católica, apostólica, romana.⁴⁴

Se percibe el reflejo de Cádiz, pero es sin duda más abierta, aunque está obsesionada por la situación bélica y por la religión. «Las juntas electorales de parroquia se compondrán de los ciudadanos con derecho a sufragio, que estén domiciliados y residan en el territorio de la respectiva feligresía» (art. 64). En el 65 exige «que hubieren llegado a la edad de diez y ocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo, o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno». Contrasta con las soluciones que adoptaron las constituciones del virreinato de Nueva Granada, que reservaban el voto a criollos y pardos acomodados, exigiendo ciertos niveles de renta, dejando fuera a los indígenas que vivían en resguardos, que

43 A semejanza de la constitución francesa de 1795, artículos 8 a 16, que establece su derecho a votar y ser elegidos, y las causas de pérdida y suspensión de su ejercicio. Según Cádiz se pierde por adquirir naturaleza en país extranjero, admitir empleo de otro Gobierno, por sentencia en que se impongan penas aflictivas o infamantes, si no se obtiene rehabilitación, o por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español sin

comisión o licencia del Gobierno. Y suspende la ciudadanía por incapacidad física o moral, deudor quebrado o de deudor a los caudales públicos, sirviente doméstico, no tener empleo o modo de vivir conocido o hallarse procesado criminalmente.

44 Los artículos 14 y 17, tomados de la Declaración de derechos del pueblo de Caracas, Derechos, 27 y 26.

habían podido votar en las elecciones a las cortes de Cádiz, y ahora luchaban a favor de la nueva nación mexicana.⁴⁵

Apatzingán dedica cerca de cuarenta artículos a las elecciones, en los que sigue pautas de Cádiz. El sistema es el mismo, numerosos artículos son literales o con leve modificación, puntualizando peculiaridades propias de la situación que se está viviendo: nombramiento de diputados interinos (art. 60, también el 8),⁴⁶ elecciones en provincias con tal que haya tres partidos, o sea nueve parroquias desocupadas por el enemigo, y procurará convocarlas en cuanto sea posible; en las que tengan diputados en propiedad, se reunirán cuando éstos hayan cumplido un bienio para designar el sucesor o nuevo (arts. 61-62). No pretende realizar elecciones generales, sino en la provincia en la que su diputado haya cumplido su periodo de representación...

La elección se realizaba en tres niveles: juntas de parroquia, de partido y de provincia. En las juntas de parroquia introduce algunas notables simplificaciones. Cada parroquia elegirá un elector de partido (art. 66), sin los cálculos proporcionales al número de vecinos que establecía Cádiz. Se elige directamente, sin necesidad de compromisarios para designarlos, cercenando los artículos de Cádiz que hacen referencia a estos puntos; como también los que señalan fechas de celebración de las elecciones.⁴⁷ Luego establece el lugar de reunión: «en las cabeceras de cada curato, o en el pueblo de la doctrina que ofreciere mayor comodidad» –incluso prevé juntas parciales en dos o tres puntos por razón de distancia–. También, designa presidente de la junta al justicia civil o al comisionado que diputare el juez de partido –en Cádiz preside el jefe político o el alcalde, «con asistencia del cura párroco para mayor solemnidad del acto».⁴⁸

En los restantes artículos se observan evidentes concordancias, sometidas a retoques o modificaciones: empiezan por una misa del Espíritu Santo, «con un discurso análogo a las circunstancias por el cura u otro eclesiástico», nombran escrutadores y secretario, o pregunta el presidente si hay sospecha de cohecho o soborno.⁴⁹ Luego el texto mexicano introduce preceptos que dan una imagen más directa de la votación o buscan aclarar el procedimiento. El voto sería oral.

45 La constitución de Tunja, capítulo I, art. 5, exige a los representantes casa abierta, más de 20 años y «un oficio honesto de donde se mantengan de por sí»; capítulo II, art. 2, a los senadores 35 años y propiedades de 2000 pesos. Véase la constitución federal de Venezuela de 1811, artículos 26 a 29, los requisitos para ser elector o elegido para la cámara de representantes, y el 49 para senadores, sobre ciudadanos indios el 200; el reglamento de elecciones de 1810, capítulo 1, 4, exigía casa abierta o poblada o propiedades de 2000 pesos. Este tipo de exclusión –voto censitario– estaba en la constitución francesa de 1791 que requiere para votar: «Payer, dans un lieu quelconque du Royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail et en représenter la quittance», chapitre I, section II, art. 2. La constitución de 1795, art. 35, niveles de propiedad o renta para ser votado como elector por las asambleas primarias. Cádiz en

el artículo 92 exigió para ser diputado «tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios», pero en el 93 lo aplazó al futuro. Acerca de los indígenas, Bartolomé Clavero, «Nación y Naciones en Colombia entre Constitución y Concordato (1810-1890)», trabajo inédito, que le agradezco haber podido consultar.

46 En Cádiz se hace por sorteo entre los anteriores diputados de las respectivas provincias, artículo 109.

47 Desaparecen por tanto los artículos 36-44 y 51-53 de Cádiz.

48 Apatzingán, arts. 67 y 68, que corresponde a Cádiz, 46 y 47, se reúnen en el ayuntamiento o en el lugar donde lo tengan por costumbre. En el primero se prevé posibles juntas separadas en un mismo pueblo.

49 En general, con evidentes modificaciones, Apatzingán, 64-65, 67-72 se corresponden con Cádiz, 45-50.

Artículo 73. Cada votante se acercará a la mesa, y en voz clara e inteligible nombrará los tres individuos, que juzgue más idóneos para electores. El secretario escribirá estos sufragios, y los manifestará al votante, al presidente, y a los escrutadores, de modo que todos queden satisfechos.

Artículo 74. Acabada la votación, examinarán los escrutadores la lista de los sufragios, y sumarán los números que resulten a favor de cada uno de los votados. Esta operación se ejecutará a vista de todos los concurrentes, y cualquiera de ellos podrá revisarla.

Artículo 75. Si la junta fuere compuesta de todos los ciudadanos de la feligresía, el votado que reuniere el mayor número de sufragios, o aquel por quien en caso de empate se decidiere la suerte, quedará nombrado elector de parroquia, y lo anunciará el secretario de orden del presidente.

Artículo 76. Concluido este acto se trasladará el concurso, llevando al elector entre el presidente, escrutadores, y secretario, a la iglesia, en donde se cantará en acción de gracias un solemne *Te Deum*, y la Junta quedará disuelta para siempre.

Artículo 77. El secretario extenderá la acta, que firmará con el presidente y escrutadores: se sacará un testimonio de ella firmado por los mismos, y se dará al elector nombrado, para que pueda acreditar su nombramiento, de que el presidente pasará aviso al juez del partido.

Artículo 78. Las juntas parciales se disolverán concluida la votación, y las actas respectivas se extenderán, como previene el artículo anterior.

Artículo 79. Previa citación del presidente, hecha por alguno de los secretarios, volverán a reunirse en sesión pública éstos y los escrutadores de las juntas parciales, y con presencia de las actas examinarán los segundos las listas de sufragios, sumando de la totalidad los números que resulten por cada votado, y quedará nombrado elector el que reuniese la mayor suma, o si hubiese empate, el que decidiere la suerte.

Algunos artículos están inspirados en la constitución de la monarquía española: acta del secretario, el *Te Deum* en la iglesia al final de las votaciones, o que los electores no lleven armas en las juntas ni puedan excusarse.⁵⁰

En las juntas de partido continúa este paralelo. En el artículo 82 resume y adapta dos artículos gaditanos: «Las juntas electorales de partido se compondrán de los electores parroquiales congregados en la cabecera de cada subdelegación o en otro pueblo que por justas consideraciones designe el juez, a quien toca esta facultad, como también la de citar a los electores, señalar el día, hora y sitio para la celebración de estas juntas, y presidir las sesiones.»⁵¹

Preside el juez, no, como en Cádiz, el jefe político o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido. Después en los siguientes artículos recoge preceptos del modelo, con variaciones. En la primera junta se eligen dos escrutadores y el secretario entre ellos,

50 Apatzingán, 76, 77 y 81=Cádiz, 54, 58 y 55-56; juntas parciales, en otro sentido, hay reflejos entre Apatzingán, 78-80 y Cádiz, 38-44 y 53.

51 Cádiz, 59 y 67. Suprime los artículos 36-37, 60 a 66, sobre fecha de la elección y número de electores, ya que fija uno por provincia.

si llegan a siete, en otro caso de fuera, «con tal que los electos sean ciudadanos de probidad»; y se presentan y examinan los testimonios de sus nombramientos. Al día siguiente exponen su juicio, y si hay duda decide el presidente sin apelación. Y se celebra una misa del Espíritu santo...

Entre las modificaciones destacan los artículos 87 y 88, debido a que solo se nombra un elector de partido.

Artículo 87. Se procederá en seguida a la votación, haciéndola a puerta abierta por medio de cédulas, en que cada elector exprese los tres individuos que juzgue más a propósito: recibirá las cédulas el secretario, las leerá en voz alta y manifestará al presidente.

Artículo 88. Concluida la votación, los escrutadores a vista y satisfacción del presidente y de los electores, sumarán el número de los sufragios que haya reunido cada votado, quedando nombrado el que contare con la pluralidad, y en caso de empate el que decidiera la suerte. El secretario anunciará de orden del presidente el nombramiento del elector de partido.⁵²

Y en los restantes artículos sigue a Cádiz, como también en las juntas electorales de provincia, con las variaciones usuales: aquí simplifica mediante varias referencias a preceptos anteriores. Se realiza en la capital de provincia, preside el intendente, no el jefe político de la capital, los procedimientos son análogos a las anteriores juntas... (arts. 93-101).

En las atribuciones del supremo congreso Apatzingán –capítulo VIII– también se inspira en la constitución de 1812, con diferencias de redacción y adaptaciones. Como república suprime la fuerte presencia del rey y el congreso asume sus facultades, junto a las que correspondían a las cortes.

Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:

Artículo 102. Reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias, y recibirles el juramento que deben otorgar para su incorporación.

Artículo 103. Elegir los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de Residencia, los secretarios de estas corporaciones, y los fiscales de la segunda, bajo la forma que prescribe este decreto, y recibirles a todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos.

Artículo 104. Nombrar los ministros públicos, que con el carácter de embajadores plenipotenciarios, u otra representación diplomática hayan de enviarse a las demás naciones.

Artículo 105. Elegir a los generales de división a consulta del Supremo Gobierno, quien propondrán los tres oficiales que juzgue más idóneos.

Artículo 106. Examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan. Sancionar las leyes, interpretarlas, y derogarlas en caso necesario.

⁵² En general, Apatzingán, 83-92=Cádiz, 67-76.

Artículo 107. Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones.

Artículo 108. Decretar la guerra, y dictar las instrucciones bajo de las cuales haya de proponerse o admitirse la paz: las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y gobierno con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados.

El examen de los poderes de los diputados aparece en Cádiz, mucho más complicada –trae el juramento, que aquí se omite–. Las facultades de hacer nombramientos correspondían al monarca. El artículo 106 expresa la función esencial del congreso, pero añade la sanción y promulgación, que correspondía al rey. En el 108 asume y reelabora la facultad del rey en relación a la guerra y la paz, quien debía dar cuenta a las cortes.⁵³ Después recoge más literales las restantes atribuciones de las cortes, con retoques y adaptaciones –la procedencia es innegable.⁵⁴

El capítulo IX trata de la sanción y promulgación de las leyes, en que simplifica –como es usual– la regulación de los capítulos VIII y IX de Cádiz. En el primer artículo, el 123, dice: «Cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde» –habla de vocales, como en la junta suprema de Zitácuaro o en Chilpancingo, cuando más bien se refiere a diputados–. Se leerá tres veces hasta su admisión, después las sesiones necesarias de discusión y la votación «se hará a pluralidad absoluta de votos; concurriendo precisamente más de la mitad de los diputados que deben componer el Congreso.» Si resulta aprobada, se extenderá por triplicado en forma de ley, firmada por el presidente y el secretario y, dejando un ejemplar en la secretaría del congreso, los otros se remitirán al supremo gobierno y al supremo tribunal. Éstos pueden hacer una representación en contra en término de 15 días. Las reflexiones que hagan se examinarán como proyecto de ley: si se juzgan convincentes se anula, y no podrá proponerse de nuevo durante seis meses; si no representan o si consideran insuficientes sus razones, se publica y debe observarse «inviolablemente, a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique». La ley será promulgada a nombre del congreso, comunicándola a los otros dos poderes; los originales se archivan en el congreso y en el gobierno (arts. 124-131).⁵⁵

En todo caso es original su deseo de que funcionen interdependientes los tres poderes. En España el monarca era la pieza central: la facultad de hacer las leyes reside en las cortes con el rey –establecía el artículo 15–. El monarca sancionaba las leyes, que se le comunicaban y eran publicadas en su nombre; podía rechazarlas por dos veces, y no cabe plantearla el mismo año, pero la tercera vez «se entiende que el rey da la sanción».⁵⁶ Al mismo tiempo ejercía el poder ejecutivo –la constitución de 1791 decía que reside exclusivamente en la mano del rey–: designaba los secretarios o ministros.

⁵³ Apatzingán, 102, véase Cádiz 113 y 117; 103-105 reelaboran facultades reales, Cádiz, 171, 4.^a, 5.^a, 10.^a, 16.^a; el 106 se inspira en Cádiz, 131, 1.^a, con la sanción del 171; Apatzingán, 108, 171, 3.^a.

⁵⁴ Apatzingán, 109-122 se recogen de Cádiz, artículo 131, 8.^a a 25.^a. Bastante literales, con algún cambio de orden, reuniendo algunas... Esta enumeración procede del capítulo III, de l'exercice du pouvoir législatif, sección primera de la constitución francesa de 1791.

⁵⁵ Indicaré en términos generales los contactos, menos literales sin duda: Apatzingán 123 cercano a Cádiz, 132; luego, 124-131 lecturas, admisión, discusión y aprobación, remodelan las complejidades y reflejan detalles de los artículos 133-140 de Cádiz; el 126 de Apatzingán sobre la votación es semejante al 139.

⁵⁶ Cádiz, 144-152.

La aplicación de las leyes en causas civiles y criminales correspondía a los tribunales «establecidos por la ley» —el monarca gozaba de amplias facultades en sus nombramientos.

El supremo gobierno mexicano —el poder ejecutivo— se compondría de tres individuos, en quienes —además de 30 años— debían concurrir las exigencias patrióticas del artículo 52. Serían iguales en autoridad y cada cuatro meses se turnarían en la presidencia. Cada año cesaría uno, por sorteo hecho en el congreso (arts. 132 y 133). Su nombramiento era bastante complicado:

Artículo 151. El Supremo Congreso elegirá en sesión secreta por escrutinio en que haya examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos, un número triple de los individuos que han de componer el Supremo Gobierno.

Artículo 152. Hecha esta elección continuará la sesión en público, y el secretario anunciará al pueblo las personas que se hubieren elegido. En seguida repartirá por triplicado sus nombres escritos en cédulas a cada vocal, y se procederá a la votación de los tres individuos, eligiéndolos uno a uno por medio de las cédulas que se recogerán en un vaso prevenido al efecto.

Artículo 153. El secretario a vista y satisfacción de los vocales reconocerá las cédulas, y hará la regulación correspondiente, quedando nombrado aquel individuo que reuniere la pluralidad absoluta de sufragios.

Artículo 154. Si ninguno reuniere esta pluralidad, entrarán en segunda votación los dos individuos que hubieren sacado el mayor número, repartiéndose de nuevo sus nombres en cédulas a cada uno de los vocales. En caso de empate decidirá la suerte.

En su línea esencial parece adaptación del directorio francés de 1795: el consejo de los quinientos elegía un número décuple y el consejo de ancianos nombraba los cinco directores. Artículos y procedimiento coinciden, aunque no literales. Bajo el supremo gobierno habría tres secretarios o ministros —guerra, hacienda y gobierno—, nombrados por el congreso a propuesta del gobierno, que se mudarán cada cuatro años: frente a los seis a ocho ministros en Francia, nombrados y cesados por el directorio cuando lo juzgase conveniente.⁵⁷ No pueden ser reelegidos hasta correr cuatro años tras el cese de su ministerio.

Reitera incompatibilidades: no pueden ser miembros del gobierno los diputados del congreso,⁵⁸ ni del tribunal supremo de justicia —salvo pasado el respectivo periodo de vacancia—, ni parientes en primer grado de los generales en jefe, ni pueden coincidir en el supremo gobierno dos parientes entre el primero y cuarto grado.⁵⁹ El supremo gobierno tendrá tratamiento de alteza y sus individuos de excelencia (arts. 135-140). No pueden ausentarse ni una sola noche sin permiso del congreso, pudiendo seguir el despacho los dos que quedan (arts. 141-142). Los tres miembros del gobierno, junto a un secretario, firman los títulos o despachos de empleados, decretos y órdenes de mayor entidad; las otras órdenes por el presidente y secretario. Los secretarios

57 Apatzingán, 158, en relación con el 103 regula su elección; la francesa de 1795, 148. Apatzingán, 132, 133, 151 y 152 se inspiran en los artículos 132, 133, 134 y 141 de la constitución de 1795; Apatzingán, 134 readapta 1795, 148-152, aparte el secretario del directorio, 143. No podía construir este poder con la constitución monárquica de 1791; ni a imitación del consejo ejecutivo de 24 miembros, elegidos por las asambleas electorales, como proponía la jacobina de 1793.

58 La constitución de 1795, 135, exigía que los directores fuesen sólo exdiputados y ministros.

59 Compárese Apatzingán, 139 con la constitución de Venezuela de 1811, 83, que usa menor técnica jurídica, no utiliza grados de parentesco.

serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen: el congreso decretará la formación de la causa y la remitirá al supremo tribunal de justicia (arts. 143-147). Aquí refleja alguna norma de la constitución gaditana.⁶⁰

Como también, cuando señala sus atribuciones. Había asumido el congreso mexicano en buena parte los poderes del monarca hispano, pero dejaba otros al gobierno:

- Publicar la guerra y ajustar la paz, celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, negociar con sus gabinetes, subordinado al congreso al que dará cuenta oportunamente (art. 159).⁶¹
- Organizar los ejércitos y milicias nacionales. Formar planes de operación, mandar ejecutarlos, y tomar cuantas medidas estime conducentes, para asegurar la tranquilidad interior o la defensa exterior, dando cuenta al congreso. Fomentar los talleres y maestranzas de fusiles, cañones, y demás armas: las fábricas de pólvora, y la construcción de toda especie de útiles y municiones de guerra (arts. 160-161).⁶² En Apatzingán el ejército y la guerra están muy presentes –ya en el escrito de Rayón–.⁶³ Cádiz dedicó el título VIII a las fuerzas armadas y la milicia –como las constituciones francesas–. La milicia nacional fue elemento esencial para la independencia y la revolución. La constitución de los Estados Unidos reserva al estado federal llamar, organizar y dotar de armamento a la milicia; la segunda enmienda afirmó que siendo necesaria una milicia bien regulada para la seguridad de un estado libre, no anula el derecho del pueblo a llevar armas.⁶⁴ Roa Bastos en *Yo el Supremo* lo expresó con exactitud por boca del doctor Francia: «Toda verdadera revolución crea su ejército, puesto que ella misma es el pueblo en armas.»
- Proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los reservados al congreso. Incluso los cargos eclesiásticos. Suspenderlos con causa justificada; también a empleados nombrados por el congreso, si hay sospechas vehementes de infidencia –remitiendo dentro de 24 horas los documentos al congreso y siendo éste quien decide si se forma la causa (arts. 162-164).⁶⁵ Por fin, hará que se observen los reglamentos de policía, mantendrá la comunicación interior y exterior y protegerá los derechos de libertad, propiedad, igualdad, y seguridad de los ciudadanos (art. 165).

60 Cádiz, artículos 225-229.

61 De acuerdo con los artículos 108 y 104 de Apatzingán, como Cádiz entre las cortes y el rey, 131, 7.º y 171, 3.º.

62 Eran atribuciones del congreso, Apatzingán, 110-112, autorizar la entrada de tropas extranjeras, aumentar o disminuir las fuerzas militares, aprobar ordenanzas del ejército y la milicia nacional, que concuerdan con Cádiz, 131, 8.ª, 10.ª y 11.ª y 171, 8.ª y 9.ª.

63 *Elementos*, 14, 34-38.

64 Artículo 1, sección 8 y enmienda II; también en el artículo 71 de la constitución de Venezuela de 1811 o en el acta de la federación de las provincias

unidas de Nueva Granada de 1811, arts. 15-18. Véase Juan Sisinio Pérez Garzón, *Milicia nacional y revolución burguesa: el prototipo madrileño (1808-1874)*, prólogo de Manuel Espadas Burgos, Madrid, Instituto Jerónimo Zurita, 1978, pp. 3-22 sobre la milicia urbana de Godoy, 71-84 sobre Cádiz.

65 Recoge los dos primeros, aunque con profunda variación, de Cádiz, 171, 5.º y 6.º. También Apatzingán refleja Cádiz, 172, las restricciones a la autoridad del rey, al establecer: «No podrá el Supremo Gobierno», aunque el contenido es muy distinto, Apatzingán, 166-169.

Proyectaba una intendencia general –junto a otras provinciales– para que administrase todas las rentas y fondos nacionales. Las intendencias se habían introducido en América por Carlos III en 1786, y todavía se mantuvieron en la península largos años –Cádiz hablaba de una tesorería general y provinciales para la administración de contribuciones y gastos.⁶⁶

Cuando llega a la regulación del supremo tribunal tiene dos posibilidades: importar preceptos de Cádiz o de la constitución de 1795, que proponía junto al tribunal de casación, una alta corte de justicia que juzgaría a diputados y miembros del ejecutivo.⁶⁷ Opta por cierta mezcla, amalgamada con un tribunal de residencia, que recuerda el antiguo juicio de la corona para la revisión de las actuaciones de altos cargos y empleados, tras su cese. La Haute Cour de Justice de 1795 resolvía, a propuesta del consejo de los quinientos, las acusaciones contra diputados y miembros del directorio –un fuero especial, privilegiado–. Pues bien, al tribunal de residencia de Apatzingán se le encomendaba el juicio de residencia, al cesar en su cargo, de «los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia»; también en el caso que hubieran cometido delitos del artículo 59, o el gobierno quebrantara el artículo 166: arrestos por más de 48 horas sin remitirlos al tribunal competente. «El Tribunal de Residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso ha de elegir por suerte de entre los individuos, que para este efecto se nombren, uno por cada provincia.» Serían designados por los electores de las juntas provinciales, al siguiente día de haber elegido a los diputados; y llegado el caso se sortearían los siete que forman el tribunal. Una vez constituido, se le someterían por el congreso las acusaciones, que debían resolver en tres meses –salvo que haya recurso de suplicación.⁶⁸

Por su lado el supremo tribunal se compondría de cinco individuos, aunque el congreso podría aumentar su número, así como dos fiscales y dos secretarios. Se renovará esta corporación cada tres años: en el primero y en el segundo saldrán dos individuos, y en el tercero uno; todos por medio de sorteo, que hará el congreso, como en el caso de los miembros del supremo gobierno (arts. 181-182). Parece tener prisa por terminar el diseño, y remite para su elección a los preceptos del supremo gobierno. Incluso prestan el mismo juramento. Y no olvida las incompatibilidades, que regula con todo detalle (arts. 183-195).

El capítulo XV, que señala las funciones del tribunal supremo, completa el entramado de los diversos poderes. Nos permiten ver cómo engarza su jurisdicción con los otros tribunales –el de residencia o los inferiores–. Se le encarga,

Artículo 196. Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división, y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las del intendente general de hacienda, de sus

66 Apatzingán, artículos 175-180.

67 En la constitución de 1791, V, 23, la Haute Cour juzgaba a los miembros del ejecutivo y crímenes contra la seguridad del estado.

68 Apatzingán, 212-231, organización y elección, 189-192 las incompatibilidades... La Haute Cour estaba formado por jueces y acusadores nombrados por el tribunal de casación y un jurado elegido por las asambleas electorales de los departamentos, 1795, arts. 265-273, en relación a 110-113. Cádiz, 128 preveía un tribunal de las cortes para juzgar a diputados.

ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre.

Artículo 197. Conocer de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos, y de las competencias que se susciten entre los jueces subalternos.

Artículo 198. Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este Tribunal: aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra, y otros delincuentes de estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente.

Artículo 199. Finalmente, conocer de las demás causas temporales, así criminales, como civiles; ya en segunda, ya en tercera instancia, según lo determinen las leyes.⁶⁹

Por último estableció jueces nacionales de partido nombrados por el gobierno por tres años, a propuesta de los intendentes de provincia –equivalían a los antiguos subdelegados–; en el futuro serían elegidos por los mismos pueblos. Los jueces nacionales podrían designar tenientes de justicia en los lugares en que sea necesario. Los intendentes se ceñirán a la hacienda, suspendida su jurisdicción fiscal, hasta la liberación de las capitales (arts. 205-210). Es clara la conservación de elementos que existían. En consecuencia establece: «Mientras que la Soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente, y otros decretos antebiores se hayan derogado, y de las que en adelante se derogaren» –decía el artículo 211.

Apenas tuvo aplicación aquel decreto. Pronto desertaron algunos de sus componentes y se vio acosado por las armas realistas. En su traslado desde Uruapan a Tehuacan Morelos procuró su defensa –las fuerzas destinadas no se habían presentado–, y fue hecho prisionero. El congreso fue disuelto por un coronel insurgente y el gobierno desapareció...

El virrey Calleja cuando conoció el decreto constitucional ordenó en bando de 24 de mayo de 1815, que fuese quemado en la plaza mayor de México y en las demás capitales de provincia. Amenazó con muerte y confiscación de todos sus bienes a quienes lo tuviesen y no lo entregasen en plazo de tres días o lo defendiesen o apoyasen la independencia. La inquisición impuso excomunión a quienes lo guardaran o no denunciaran a los que lo habían leído...

* * *

La determinación de las fuentes e influencias en Apatzingán o en otras constituciones tiene un valor limitado. Refleja la ilustración o conocimiento de las nuevas ideas y textos revolucionarios que tienen las minorías dirigentes para afianzar su poder; qué promesas hacen al pueblo para que los siga –la religión o los derechos y garantías–. Por otra parte, la constitución de Apatzingán tuvo escasa vigencia: en derecho además una cosa es la ley y otra la realidad jurídica, su aplicación...

⁶⁹ Constitución de Cádiz, 261 –en 6.ª residencia de empleados públicos–. En 262-269 preceptúa resolver las causas civiles y criminales en las audiencias, y sólo encomienda al supremo un recurso de nulidad, que quiere imitar la casación francesa. Por lo demás, Cádiz mantenía el fuero militar y eclesiástico, cosa que desaparece en Apatzingán: en su artículo 196 reserva las causas de los generales de división al supremo tribunal; el artículo 171 deja en vigor la ordenanza militar hasta que el congreso dicte otra más adecuada.

Desde fines del XVIII se redactaron constituciones sin reparar en su origen extranjero, ni la lengua en que estaban escritas. Apatzingán, como las francesas o las norteamericanas, proclamó la soberanía del pueblo, la igualdad y la libertad, la presunción de inocencia, congreso y elecciones... Eran las armas ideológicas para la independencia y la lucha contra la vieja monarquía, contra el poder de la nobleza y de la iglesia. Aunque la nobleza conservara sus patrimonios en México y en España –incluso la burguesía, políticos y generales, se engalanaron con títulos nobiliarios–. La iglesia en cambio sufrió desamortizaciones, pero en México fue necesaria la revolución del 57, encabezada por Benito Juárez.⁷⁰

Fueron tiempos de nacionalismo sin duda, aunque las naciones se formaron y dividieron según su fortuna en las guerras y el juego de poderes. Textos franceses y norteamericanos fundamentaron las nuevas naciones. La fuerza de las ideas cala en el derecho de los pueblos, cualquiera que sea su procedencia, si cuenta con grupos capaces de difundirlas e imponerlas. A partir del siglo pasado –tras un periodo de totalitarismo y comunismo– se extendió la democracia, aunque en cada país sean diferentes los derechos que concede y cómo funciona...

El decreto constitucional de Apatzingán, símbolo de la resistencia contra los españoles, revela numerosos préstamos de la constitución del 12, aunque se enfrenta al dominio español –ya había sido derogada por Fernando VII–. Ésta última, por su lado, había recogido preceptos de las constituciones francesas, mientras se enfrentaba a la invasión de Bonaparte, heredero de la revolución. Hasta es posible que copiara algún precepto de la constitución colombiana de Tunja... Apatzingán tiene dos vías de conexión con los textos de Francia: la formulación de los derechos del hombre de Caracas y la constitución gaditana, aunque conoce los textos galos, que utiliza o adapta directamente en algunos casos.

La dependencia de la constitución de Cádiz respecto a Francia llevó al obispo Rafael Vélez a cotejar con todo cuidado sus correspondencias francesas, para atacarla, en defensa del altar y del trono. Vislumbraba el peligro que suponía el liberalismo para la iglesia, que lo condenaría durante muchos años: el *Syllabus* (1862) es una requisitoria contra las nuevas ideas, una añoranza del antiguo régimen. Hace medio siglo algunos historiadores españoles volvieron sobre estas cuestiones, criticaron las cortes y la primera constitución de la monarquía por afrancesada: dominaba entonces el nacionalcatolicismo de Franco, que veía la historia del XIX y XX como época nefasta, que no lograría su glorioso destino hasta la guerra civil y la dictadura. Es verdad que fueron siglos de guerras y pronunciamientos militares, de corrupción y caciquismo, pero la dictadura fue aún peor...

70 Mariano Peset, «La desamortización civil en España», en Margarita Menegus y Mario Cerutti (eds.), *La desamortización civil en México y España*, México, Senado-Universidad de León-UNAM, 2001, pp. 13-43.

La libertad y la igualdad en el ambiente social y político del Cádiz de las Cortes¹

REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ

Universitat de València

*Si la misma tozudez que demuestran los españoles para abultar
y difundir sus lacras sociales se diera entre los foráneos,
de seguro no estaríamos tan persuadidos de nuestra supuesta inferioridad*
SEVILLA ANDRÉS, D.: Prólogo a 1.^a edic. de *Historia Política de España*

Resumen

En Cádiz vio la luz la primera Constitución hispana (de la España peninsular y de los demás territorios españoles) y las peculiaridades de la ciudad en que ello acontece contribuyeron a consolidar y difundir las ideas del grupo conocido como liberales. Estos, aun siendo minoría, supieron imponer sus ideas aprovechando la peculiar situación en que España se hallaba, en cierto modo reducida a dicha ciudad, en la que el ambiente social y los intereses comerciales favorecían los cambios radicales que en el orden político habrían de consolidarse (siquiera para poco tiempo) con la publicación de la Constitución.

En este trabajo se subraya dos hechos: de una parte, la inmediatez con que se manifiestan tales ideas liberales, en el mismo momento en que se reúnen las Cortes pues éstas se apresuran a dictaminar una regulación jurídica que fomenta la libertad y la igualdad; y, de otra, la vigencia que aún hoy mantienen sus medidas sobre cuya politización se ha polemizado durante todo el siglo XIX pero cuya significación jurídica se ha pasado de puntillas.

Resum

A Cadis va veure la llum la primera constitució hispana (de l'Espanya peninsular i dels altres territoris espanyols). Les peculiaritats de la ciutat en què això succeeix van contribuir a consolidar i difondre les idees del grup conegut com a liberals. Aquests, fins i tot sent minoria, van saber imposar les seues idees aprofitant la peculiar situació en què Espanya es trobava, en certa manera reduïda a la dita ciutat, en la qual l'ambient social i els interessos comercials afavorien els canvis radicals que en l'ordre polític haurien de consolidar-se (tan sols per a poc de temps) amb la publicació de la Constitució.

* Ponencia defendida en el Congreso internacional sobre Los orígenes y la labor de las Cortes de Cádiz celebrado en las Cortes Valencianas el 29 de noviembre de 2010. Posteriormente ampliada para su publicación en las Actas del Congreso, la limitación editorial de la presente colaboración permite haber mantenido aquí su inicial redacción y defensa.

Este trabajo se integra en el «Microcluster Estudios de Derecho y empresa sobre tecnologías de la información y la comunicación (Law and business studies on ICT) dentro del VLC/CAMPUS, Campus de excelencia internacional, 2011.»

En aquest treball se subratllen dos fets: d'una part, la immediatesa amb què es manifesten aquestes idees liberals en el mateix moment en què es reuneixen les Corts, perquè aquestes s'apressen a dictaminar una regulació jurídica que fomenta la llibertat i la igualtat; i, d'una altra, en la vigència que encara hui mantenen les seues mesures sobre la politització de les quals s'ha polemitzat durant tot el segle XIX, però sobre la seua significació jurídica s'ha passat de puntetes.

Abstract

Cádiz was the birthplace of the first Hispanic constitution (that is, peninsular Spain and the other Spanish territories), and the peculiarities of the city contributed to the consolidation and spread of the ideas of the group known as the liberals. Although this group was in the minority, they knew how to impose their own ideas by taking advantage of the situation in which Spain found itself; up to a certain point this situation was reduced to that city, and at this time the social sphere and commercial interests favoured radical changes which would have to be consolidated in the political order (albeit for a short time) with the publication of the Constitution.

This paper underlines two points: on the one hand, the immediacy with which such liberal ideas are manifested, at the same time as the meeting of a parliament under pressure to deliver a legal text that guarantees freedom and equality; and on the other, the validity today of the text's measures, which provoked extensive debate throughout the nineteenth century in terms of their politics, but barely at all in terms of their legal significance.

Sumario

- I. Presentación
- II. Labor normativa en el peculiar escenario político y bélico
 1. Contradictoria labor de juristas en el país invadido
 2. Las primeras declaraciones de derechos en el marco de las revoluciones liberal-burguesas
 3. Peculiaridades del caso español: concurrencia en la obra jurídica de la propia tradición escolástica española y de la filosofía revolucionaria
- III. Situación de las Cortes de Cádiz propicia para su obra en materia de igualdad y libertad
 1. La ciudad de Cádiz, «terreno fértil» para las ideas liberales
 2. ¿Conciencia de la nueva nación española o reacción frente a una invasión?
 3. Una fructífera estrategia liberal de difícil contestación entonces: identificación entre victoria y libertad
 4. El armazón ideológico y estructural del Estado Liberal precediendo a su propia Constitución formal
- IV. El primer reconocimiento de derechos y libertades en España
 1. El matiz de la inmediatez que la situación bélica impone
 2. Algunas manifestaciones del principio igualitario
 3. Manifestaciones de la libertad
- V. A modo de conclusión

I. Introducción

Como el propio título de esta reflexión indica en el Cádiz que dio a luz la primera Constitución hispana¹ no había de resultar extraño que dicho alumbramiento fuera atribuido a los liberales. Estos, aun siendo minoría, supieron imponer sus ideas aprovechando la peculiar situación en que España se hallaba, en cierto modo reducida a dicha ciudad, en la que el ambiente social y los intereses comerciales favorecían los cambios radicales que en el orden político habrían de consolidarse (siquiera para poco tiempo) con la publicación de la Constitución.

Pero lo más relevante de lo que pretendo recordar reside, de una parte, en la inmediatez con que se manifiestan tales ideas liberales, en el mismo momento en que se reúnen las Cortes; y, de otra, en la vigencia que aún hoy mantienen sus medidas sobre cuya politización se ha polemizado durante todo el siglo XIX pero sobre cuya significación jurídica se ha pasado de puntillas.

En lo que se refiere al primer aspecto nada tiene de particular la inmediatez con que afloran ideas cuando estas han ido cuajando previamente como, por lo demás, sucede en las grandes revoluciones burguesas que solemos utilizar como paradigma, principalmente la francesa. Pero en el caso español el hecho de hallarse en circunstancias bélicas y, políticamente, ante un vacío de poder² que convive con una espontánea reacción nacional, nos aporta interesantísimas características que convierten el fenómeno en peculiar respecto de las otras revoluciones.

No cabe duda que la especial situación geográfica y bélica en que se desenvuelve esta primera manifestación constitucional favoreció las pretensiones liberales que se van asentando, ora a modo de medidas urgentes para subvenir a las necesidades de la guerra, ora como reacciones frente al invasor al que ha de exigirse la libertad del Rey y de la nación. Es bien ilustrativa de lo afirmado la referencia que Solís³ hace a lo que escribía Manuel José Quintana en el *Semanario Patriótico*: «Si alguno hubiera dicho a principios de octubre pasado que antes de un año tendríamos la libertad de escribir sobre reformas de gobierno, planes de Constitución, examen y reducción del poder, y que apenas se publicaría escrito alguno en España que no se dirigiese a estos objetos importantes, hubiera sido tenido por un hombre falto de seso [...]. Sin embargo, así es.»

Por lo que se refiere a la vigencia que aun hoy, dos siglos después, mantienen las enseñanzas y la propia metodología de aquellas primeras Cortes, el interés es más relevante si cabe.⁴ Tal como durante más de un siglo se utilizó el «espíritu del 12» como arma arrojadiza frente al adversario (pero sin propósito serio alguno de que se hiciera realidad) en nuestros días siguen los partidos en una supuesta (y falsa muchas veces) lucha ideológica en la que a menudo se tiene la impresión de que ningún papel determinante se reserva al ordenamiento jurídico, (en teoría único y válido para todos).⁵ Si

1 Varela Suanzes-Carpegna, J. *La teoría del Estado en los orígenes del Constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*. Madrid, CEPC, 1983, p. 2.

2 Es bien conocida la profunda crisis social y pérdida de toda legitimidad de los dos estamentos hasta entonces dominantes. Así, por todos, J. F. Pacheco, *Historia de la Regencia de la Reina Cristina*. Madrid, Imprenta de don Fernando Suárez, 1841. Tomo I, 1841, p. 27.

3 Solís, Ramón, *El Cádiz de las Cortes*. Barcelona. Plaza Janés, 1978, p. 270.

4 No pocos de los más candentes debates del momento presente hallan respuesta en la labor gaditana que ahora analizamos (baste un ejemplo, si los acreedores del Estado deben, o no, compensar sus créditos con los impuestos... o si lo oportuno ante una grave crisis es bajar o subir los impuestos...).

5 En este sentido debe consultarse sobre los riesgos presentes en relación con el Estado de partidos, a Revenga Sánchez, Miguel, «Para leer la Constitución de Cádiz: algunos retos de la democracia constitucional en el siglo XXI», en *Constitución Política de la Monarquía española... Estudios*. Universidad de Cádiz, 2010, pp. 95 y ss.

acaso, se busca su acomodación para cada cual en función de intereses propios pareciendo que en la última década estemos corriendo el riesgo de vuelta al principal error del siglo XIX, la apropiación de una Constitución o de una «lectura constitucional» más o menos excluyente por cada partido político.

Tal fue el dramático fin de la Constitución de 1812, convertirse en un mito liberal y, por consiguiente, vinculada a una opción ideológica que habría de producir rechazo por otras fuerzas; de ahí que, entre las muchas denominaciones que el fenómeno recibió, la de «tigre de papel» que le asigna Nieto⁶ puede resultar bastante gráfica por haber pasado a ser, de texto jurídico a bandera política desfigurándose, como ya he dicho, su principal aportación que ahora quiero subrayar: la construcción jurídica de un nuevo sistema, de un nuevo Estado en el que, por fuerza, el ordenamiento jurídico debía presidir toda medida ya fuera social, política o de todo orden.

Porque, en efecto, lo que las Cortes de Cádiz nos ofrecen no es otra cosa que el diseño de un Estado de Derecho.⁷ A partir de él cabrán desarrollos, políticas o derivaciones ideológicas, pero con una sola condición: que los cimientos no se socaven, que el orden jurídico sea el referente obligado y su respeto escrupuloso la condición *sine qua non* de toda actividad de los profesionales de la Política.⁸ Y esos cimientos, ese mínimo común denominador es el que las Cortes de Cádiz dejaron establecido (lamentablemente, para general olvido e ignorancia de todos los operadores políticos posteriores y de ellos mismos) so pretexto de la urgencia de establecer el nuevo orden.⁹

Si en este puntual propósito de rememorar y reivindicar la labor jurídica de las Cortes de Cádiz, derivada de la convicción liberal, omitimos su posterior manipulación no es porque sea desconocida sino porque no tiene otro objeto esta intervención que poner de relieve el ambiente ideológico gaditano que, en lo que se refiere a las más destacadas aportaciones, halló reflejo en el texto fundamental de 1812 y fue también fermento de las independencias americanas más allá, sin duda, de lo que las Cortes previeron.

6 R. Sánchez Ferriz y L. Cotino Hueso, «La Constitución de 1978, punto de inflexión en el Constitucionalismo español», *Administraciones Públicas y Constitución*. Madrid, INAP, 1998, pp. 43-70, con referencias a la obra de Nieto, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional*. Barcelona, Ariel, 1996.

7 En el mismo sentido y para el primer constitucionalismo en general, Dippek, Horst, «Constitucionalismo moderno. Introducción a una historia que necesita ser escrita», en *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 6, 2005. <<http://hc.rediris.es/o6/index.html>>, pp. 186 y ss.

8 Vargas Machuca Ortega, Ramón (*La democracia como modelo. Componentes y propiedades*, en *Constitución Política de la Monarquía española...*, ya cit., p. 139), observa que en este segundo bicentenario se está procurando que la evocación

de «aquel nuestro primer momento constitucional se vincule a la Constitución española de 1978, expresión más lograda de lo mejor de aquel legado...»

9 Sobre la manipulación en todos los órdenes y también en el electoral, véase García Trobat, Pilar, *Constitución de 1812 y educación política*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2010, pp. 195 y ss. El carácter minoritario de los liberales explica en parte la complejidad de sus actuaciones propagandísticas. Una interesante pero curiosa descripción de los años inmediatamente precedentes a la invasión francesa y a la reunión de Cortes la lleva a cabo justamente un gaditano, Alcalá Galiano, Antonio, en *Recuerdos de un anciano* que iremos citando.

II. Labor normativa en un peculiar escenario político y bélico

1. Contradictoria labor de juristas en el país invadido

«Así principiaba en nuestro país la revolución política. No era obra de las ideas y de la convicción; era obra de la necesidad. Compuesto únicamente el Estado del trono y del pueblo, quedó sólo el pueblo cuando hubo desaparecido el trono. Los Ayuntamientos eran la única institución independiente y política que nos había quedado: a manera, pues, de grandes Ayuntamientos creáronse esos centros provinciales, para organizar y dirigir la acción de todos contra el enemigo común [...]. La España, volvemos a repetirlo, fue sin saberlo una confederación de repúblicas que peleaban por su Rey. La democracia pura comenzó de hecho, para venir más adelante a comenzar en teoría.»¹⁰

Pacheco lleva a cabo dicho paralelismo al exponer su visión de lo acaecido en torno a las Cortes de Cádiz destacando la superación de las teorías por la fuerza del sentimiento nacional y espontáneo¹¹ que emerge frente a la invasión francesa y que, inevitablemente, dejará sus huellas en el texto constitucional que, por ello, resulta paradójico e impracticable en la medida en que, siendo fruto de un movimiento indiscutiblemente popular, sin embargo respetaba los tres grandes principios sobre los que se asentaba la sociedad española (Rey, Religión, Libertad): «No es tanto el poder de la razón, no es tanto el valor de una teoría, por bien imaginada que sea, que puedan suplir lo que han hecho los siglos, y se ha connaturalizado con las entrañas de la sociedad.»¹²

Sin embargo, los tiempos eran otros y la emergencia de la nación española, con sus altibajos, presentaba en la década precedente manifestaciones que irán dejando huellas hasta sorprender a veces a los propios autores de las propuestas: «No comprenden los hombres de ahora el entusiasmo con que en 1810 acogimos unos pocos, que pronto en la isla gaditana fuimos muchos, la reunión de las Cortes. Los que eran gratos ensueños, halagüeñas visiones, hijas de nuestra lectura, y enseñoreadas de nuestra fantasía, pero sin pasar de la clase de deseo, habían llegado a ser realidad hartamente a duras penas conseguido. En el estado de las cosas bien merecía ser calificado aquello de locura, pero locura sublime.»¹³

No pocas anécdotas de las crónicas del momento ponen de relieve la emergencia de actitudes y sentimientos bien alejados de lo que pocos años antes representaba la

10 J. F. Pacheco, *Historia de la Regencia...*, ya cit., Tomo I, 1841, pp. 55-56.

11 La distinción que suele establecerse entre el doctrinarismo revolucionario continental, plagado de creaciones teóricas y el pragmatismo de la experiencia constituyente norteamericana, halla en nuestro 2 de mayo una curiosa excepción. Si, ciertamente, es peculiar y no alcanza permanencia por el respeto mantenido a la institución monárquica, no puede desconocerse, no obstante, la espontaneidad del fenómeno que da vida a la Nación española sin perjuicio de otros intentos precedentes. Sevilla Andrés, Diego (*Historia Política de España (1800-1973)*, vol. I, 2.ª ed. Madrid, Ed. Nal. 1974, p. 30) se refiere al Motín de Aranjuez como la primera manifestación prác-

tica de la idea de Nación. El mismo autor dirá en «Introducción» a *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Madrid, Ed. Nacional, 1969, Tomo I, p. 11: «La burguesía, todo lo modesta que se quiera pero burguesía, ha cogido las riendas del poder en Aranjuez y, sólo, mientras la fuerza popular de la guerra impide su libertad de movimientos se somete a la revolución nacional...».

12 J. F. Pacheco, *Historia de la Regencia...*, Tomo I, 1841, p. 70.

13 A. Alcalá Galiano, *Recuerdos de un anciano*. Madrid, Espasa Calpe, 1951, p. 105.

obediencia reverencial de la legitimidad que llamamos tradicional. Así, contando el ambiente que se vivía en las mismas puertas del teatro en que se reunían las Cortes (por tratarse aquel día de la celebración de una reunión secreta) escribe Alcalá Galiano, con referencia a la actitud reinante en los corrillos en los que él mismo se hallaba a la espera de las noticias: «Estábamos en aquellos momentos comunes en la historia en que los poderosos están caídos y exaltados los antes humildes, de lo cual se sigue por de pronto, no la igualdad, sino un trocar de papeles en que los nuevamente encumbrados cobran la soberbia o el encono que en los recién venidos a menos afeaban.»¹⁴

En tal ambiente, en los primeros meses de labor de las Cortes tras su constitución como cuerpo colegiado, es llamativa la forma en que van desgranando ideas sobre la libertad y la igualdad en forma de Decretos, sin la sistematización ni la grandilocuencia propia de las grandes declaraciones de la época. García Trobat subraya la intencionalidad de la falta de declaración (ya refiriéndose al texto fundamental, posterior a nuestro objeto de reflexión pero válida al efecto): «Es una mera estrategia política, como apunta Sarasola, para evitar el paralelismo con la francesa, en un momento en que se lucha contra ellos.»¹⁵

2. Las primeras declaraciones de derechos en el marco de las revoluciones liberal-burguesas¹⁶

Respondiendo al proceso generalizado de las corrientes doctrinales iluministas, sus efectos políticos cuajan en dos escenarios bien diferentes: las colonias americanas y Francia. Por más que la famosa polémica entre Boutmy y Jellineck pretendiera situar uno de los dos fenómenos como consecuencia derivada del otro, lo bien cierto es que se trataba de una misma manifestación filosófica y política, de raíces comunes, aunque con aplicación diferente por las divergentes circunstancias. Francia es un Estado perfectamente consolidado en el que se cambia radicalmente de régimen por la aplicación de las nuevas doctrinas. En América la independencia es una ocasión para el nacimiento de un nuevo Estado que, sin perjuicio de que cuente con las mismas fuentes ideológicas se establece «al modo anglosajón»: se constituye el Estado al mismo tiempo que, en

14 A. Alcalá Galiano, *Recuerdos de un anciano*, ya cit., p. 106.

15 Pero como apunta el mismo Sarasola, sí hay una cierta sistemática. El «carácter de “defensa del individuo frente al Estado” se observa en la propia ubicación de los derechos: algunos como la libertad personal, la propiedad y la igualdad se hallan situados en el Título relativo a la Corona, de manera que aparecen como limitaciones expresas al Ejecutivo; otros, los derechos procesales, se sitúan en el Título dedicado a los Tribunales y la Administración de Justicia. En definitiva, se trataba de limitar a los “aplicadores” del Derecho, de la ley emanada de la voluntad nacional, en tanto que el Legislador mismo no quedaba limitado, toda vez que se lo concebía como garante de los derechos, y no como su potencial infractor.» Véase Fernández Sarasola, Ignacio, «La Constitución española de 1812 y su proyección

europea e hispanoamericana», en *Fundamentos* 2/2000, pp. 359 y ss. Disponible en <<http://www.uniovi.es/constitucional/fundamentos/Portada.html>>.

16 Pese a las coincidencias ideológicas propias de la general evolución previa, la realidad de las dos revoluciones burguesas por antonomasia, la francesa y la norteamericana, constituyen diferentes paradigmas de obligada consideración desde el punto de vista constitucional tal como en diversas ocasiones he recordado. Véase Sánchez Ferriz, Remedio, *Introducción al Estado Constitucional*. Barcelona, Ariel, 1993. La misma utilización de ambos paradigmas encuentra una perfecta aplicación en diversos enfoques constitucionales. Así, Roura Gómez, Santiago A., *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española*. Madrid, CEPC, 1998, pp. 105 y ss.

forma pragmática, se van resolviendo los problemas que la guerra y la reorganización de las Colonias lo van exigiendo.

Pero en ambos casos la manifestación es clara: el dictado de declaraciones formales sobre la concepción individualista de los derechos al tiempo que universalista en cuanto a sus pretensiones [...].¹⁷ Obviamente, con las restricciones conceptuales (y las «discriminaciones»¹⁸ que de la misma idea de «sujeto» deriva) propias de la época en la que nación y ciudadano no son condiciones generalizadas a las que todos puedan aspirar; naciones son las «civilizadas» y en cuanto a las personas, baste el recuerdo del papel de la mujer que no se discrimina porque, sencillamente se ignora por anulación de su consideración por el ordenamiento. Pero, hechas estas salvedades de general aplicación al movimiento constitucional, en los dos grandes escenarios en que este cuaja no hay un pasado que proteger, ni una Dinastía que conservar, ni tampoco necesidad de aparentar reformismo cuando lo que cuaja es una ruptura con la situación precedente de la que en ninguno de ambos escenarios se quiere ni se necesita justificar.

En nuestro caso, en cambio, la situación es mucho más compleja y requiere de gran perspicacia política pues, si en los contenidos no cabe duda que los liberales pretenden tanto como el movimiento liberal americano y europeo, las formas en que han de manifestarse son bien distintas; no tan solo por la fuerte oposición de los adversarios políticos («Los realistas no se sintieron incluidos en esta nación construida tan rápidamente, y donde el rey y ellos mismos eran unos más dentro del conjunto»)¹⁹ sino porque además pretenden hacer una revolución en nombre del propio Monarca ausente y hacerla sin aceptar las propuestas (no menos liberales) del invasor que, no se olvide, había comenzado por ofrecer una Constitución liberal a los españoles, la de Bayona sobre la que la reacción del pueblo, al decir de Alcalá, no pudo ser más negativa: «Si algo se hablaba de la Constitución que estaba haciéndose en Bayona, era por vía de burla, no sin maldecir a los que se prestaban a hacerla o aprobarla [...].»²⁰

De ahí la necesidad de justificar y de presentar en forma diferente las ideas que también establecieron los dos grandes escenarios citados: implantar el nuevo régimen en España es, también (y paradójicamente), retomar nuestras tradiciones, como con todo

17 Por todos, Dippels, Horst, «Constitucionalismo moderno. Introducción a una historia que necesita ser escrita», en *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 6, 2005. <http://hc.rediris.es/06/index.html>, p. 180: «Los delegados de Virginia de 1776 [...] deliberadamente introdujeron un lenguaje nuevo: “Una declaración de derechos hecha por los representantes del buen pueblo de Virginia, congregados en convención general y libre; cuyos derechos pertenecen a ellos y a su posteridad, como la base y fundamento de gobierno.” Este es un documento completamente nuevo, que emplea un nuevo y audaz lenguaje. Fue una “declaración de derechos”, no un documento subjetivo declarando derechos, y fue establecido por “los representantes del [...] pueblo”, quienes fueron “congregados en convención general y libre”, y no en una asamblea cualquiera, con una equívoca legitimización

[...]» «En realidad, la Declaración de Derechos de Virginia no fue el primer documento constitucional de la Revolución Americana. Fue precedida por la Constitución de New Hampshire del 5 de enero de 1776, y por la Constitución de Carolina del Sur de 26 de marzo de 1776. Pero el lenguaje de estos dos documentos se parece mucho más al *Bill of Rights* inglés, el lenguaje de los derechos antiguos y de las libertades violentadas, pero rescatadas para ser restauradas.»

18 Clavero, Bartolome, *Happy Constitution*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 26 y ss.

19 García Trobat, Pilar, *La Constitución española...* ya cit., p. 68.

20 A. Alcalá Galiano, *Recuerdos de un anciano*, op. cit., p. 79.

detalle tratará de demostrar poco después (con éxito discutible) el Discurso Preliminar al alumbrar el texto constitucional.

3. Peculiaridades del caso español: concurrencia en la obra jurídica de la propia tradición escolástica española y de la filosofía revolucionaria

Del ambiente social al que acabo de dedicar alguna pincelada ya se desprende la conjunción de «lo ilustrado» del elemento intelectual, minoritario pero extraordinariamente activo, con «lo popular» en tan «apretada» España, reconducida por las circunstancias al reducido territorio gaditano sin perder por ello «el carácter de la potencia España en aquella cortísima porción de su territorio».²¹ Tal vez por ello la observación de sus contradicciones, de sus confusiones teóricas y de sus inesperadas reacciones de las distintas capas sociales se hacen más visibles y parecen más llamativas.

Relata Ramón Solís cómo la Regencia concibió la idea de que al acudir a Cádiz tal serie de desconocidos Diputados, con tan diferentes procedencias sociales y territoriales, sin conocimiento mutuo previo, la lógica de tal realidad debía haberles situado frente al pueblo sin programa común alguno con el lógico y rápido descrédito que de ello habría de derivar. «Si así fue, se equivocó de medio a medio. Aquellos hombres, de paisaje distinto, compartían un mismo sentido ideológico; sabían lo que querían. La guerra de la independencia hizo posible sacudirse un antiguo régimen ya caduco y muerto [...]».²²

Pues bien, lo que ocurría en las calles también tenía cierto reflejo en el interior de las Cortes (como por supuesto, al revés). Lo tradicional y lo revolucionario —afirma Sánchez Agesta— están siempre amalgamados en esta singular revolución de Cádiz.²³ Sobre esta doble y complementaria influencia ha abundado la doctrina extendiéndola incluso, a través de la experiencia española, a los movimientos independentistas americanos como recuerda Stoetzer.²⁴ De lo que no cabe duda es de que se conocían las nuevas doctrinas y de que no pocos creían en ellas y las defendían con convicción.

²¹ *Ibidem*, p. 101.

²² Solís, Ramón, *El Cádiz de las Cortes...* ya cit., pp. 241-242.

²³ Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*. Madrid, IEP, 1974, p. 65. En el mismo sentido, con amplias referencias a la polémica sobre los contenidos del Discurso Preliminar, Sánchez-Mejía, María Luisa, «Tradición histórica e innovación política en el primer Liberalismo español», en *REP*, núm. 97, 1997 que, en la página 289 concluye: «Las tensiones, los fracasos, las transacciones y las críticas que suscita, derivan, en parte, de ese espacio, siempre inestable, que pretende ocupar el liberalismo entre la Naturaleza y la Historia, entre el universalismo y el nacionalismo, entre la evolución y la ruptura. Una situación que le lleva a enfrentarse tanto con el conservadurismo tradicional como con el radicalismo democrático, pero una situación que no es peculiar del liberalismo español sino de todo el liberalismo europeo y que produce las frecuentes revoluciones y reacciones que agitan la vida política durante todo el siglo.»

²⁴ Stoetzer, O.C., «La influencia del pensamiento político europeo en la América española: el Escolasticismo y el período de la Ilustración, 1789-1825», en *REP*, núm. 123, p. 260: «El Escolasticismo continuó siendo una poderosa filosofía política a pesar del hecho de que las teorías cartesianas y las corrientes generales de la Ilustración pugaban por sustituirlo. Suárez y otros grandes pensadores del siglo XVI continuaron ejerciendo su influencia sobre la juventud hispanoamericana a través de sus escritos. A través de estos escritos germinaron las ideas y principios que culminaron en la revolución hispanoamericana de 1810 y cuyo fundamento constituyó el *pactum translationis*, pivote sobre el que giró toda la teoría revolucionaria. La lucha por la independencia hispanoamericana necesitaba sólo un acontecimiento histórico que actuase como catalizador y esta circunstancia fue facilitada por la invasión napoleónica de España y Portugal [...]» Pero, con independencia de los contenidos reales, las formas son atípicas pues «la revolución española quiere ser una *revolución tradicional*».

Canga Arguelles²⁵ exponía a las Cortes su propia idea de los pilares del primer constitucionalismo al decir: «La libertad la igualdad y la propiedad son los derechos naturales que el hombre tiene en sí mismo, que debe a Dios y cuya conservación procura cuando se reúne con sus semejantes o, lo que es igual, cuando constituye las sociedades [...]».

III. Situación de las Cortes de Cádiz propicia para su obra en materia de igualdad y libertad

1. La ciudad de Cádiz, «terreno fértil» para las ideas liberales

Fernández Sarasola se refiere en términos generales al terreno fértil que hallarán en diversos ámbitos europeos de los años veinte las ideas liberales. Ciertamente, la expresión es feliz y acertada si como ahora pretendo, la aplicamos a la concreta ciudad en que se reúnen las Cortes. En efecto, aquí interesa ahora recordar tan sólo lo que la ciudad de Cádiz representaba en aquel momento.

Sin perjuicio de alguna referencia aislada que ya se ha hecho, creo que Martínez Sospedra sintetiza perfectamente tal característica cuando escribe: «Este espíritu abierto se veía robustecido por la avalancha de refugiados que contenía en estos años: la casi totalidad de la Administración, las familias más notables comprometidas con la causa nacional, los periodistas partidarios de la misma, buena parte de la clase política en formación, los diputados sucesivamente electos por las Juntas, ciudades con voto en Cortes y provincias, el cuerpo diplomático, auxiliares extranjeros, tropas, etc., que al incidir sobre el ya de por sí abierto talante de la ciudad, favorecían la entrada y difusión de las nuevas ideas y, al mismo tiempo, se veían influidos por ellas. En suma, el ambiente dominante en Cádiz era liberal pues así lo determinaban su estructura social –dominada por la burguesía–, su calidad de centro de la vida política nacional y sede principal de la inteligencia ilustrada y su condición de puerto comercial relacionado ampliamente con todas las naciones de la época [...]».²⁶

Es decir, si ya la naturaleza comercial de la ciudad facilitaba la implantación de las nuevas ideas, las concretas circunstancias de la guerra que la convierten, como recuerda Martínez Sospedra en centro político y administrativo, vienen a reforzar sus posibilidades como terreno fértil para que cuajen las ideas defendidas por los liberales. Toda la ciudad parece responder a un nuevo estilo de vida que se manifiesta, incluso, en lo que Ramón Solís describe como la «casa de vecinos», que no responde a un modelo previo de casas de vecindad sino a la necesidad de convivencia impuesta por el extraordinario aumento de la población en un recinto amurallado. «La casa de vecinos gaditana surge y se desarrolla como una entidad social.»²⁷ Y en tal ambiente en el que «lo social» y «lo público» invaden la ciudad, la presencia de las Cortes no será indiferente para nadie. «Al nuevamente abierto Congreso atendían todos. Por la primera vez se

²⁵ Canga Arguelles, José, *Reflexiones sociales o idea para la Constitución española que un patriota ofrece a los representantes de las Cortes*, disponible en <http://alfama.sim.ucm.es/dioscorides/consulta_libro.asp?ref=B13822391&idioma=0>, pp. 7-8.

²⁶ Martínez Sospedra, Manuel, *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*. Valencia, Catedra Fadrique Furió Ceriol, 1978, p. 111.

²⁷ Solís, Ramón, *El Cádiz de las Cortes...* ya citado, p. 57.

oía en España hablar en público a otros que a los predicadores o abogados. Encantaba y arrebatada tal novedad, de suerte que nacieron y crecieron reputaciones que hubieron de conservarse hasta nuestros días [...] Era además común entonces leer discursos de los cuales muchos eran celebradísimos [...].»²⁸

Pero aún había más posibilidades si se considera que el sentir liberal no es solo fruto de la improvisada situación que el establecimiento de las Cortes provoca sino que el nivel social, económico y cultural (con presencia en la ciudad de extranjeros bien conocedores de las nuevas corrientes de ideas), al decir de Solís, ya existía en Cádiz a fines del XVIII: «El nacimiento de una burguesía y al mismo tiempo esta igualdad en la preparación cultural forzosamente había de repudiar al régimen de Carlos IV, dando lugar a un sentimiento liberal que fomentaba además el contacto muy directo con Inglaterra y Francia [...].»

2. ¿Conciencia de la nueva nación española o reacción frente a una invasión?

Subrayaba Sevilla Andrés²⁹ que ya podía considerarse el Motín de Aranjuez como la primera manifestación fáctica de la nación española. La idea es de tener en cuenta cuando se analizan los precedentes de Cádiz desde la perspectiva constitucional en la que indefectiblemente hemos de rastrear los elementos incipientes con los que se iba alumbrando el Estado Liberal por lo que merece ser recordada ahora. Muchísimo más cabría abundar en referentes de las décadas previas al proceso gaditano si atendiéramos a las revueltas y reivindicaciones sociales que Artola³⁰ nos recordaba a la hora de describir la progresiva descomposición del Antiguo Régimen desde la perspectiva social y económica que se hace realidad en sucesos previos a Cádiz y en los que tampoco se halla ausente la propia contradicción que el Despotismo ilustrado contenía al pretender el progreso desde los mismos principios del viejo régimen.³¹

De ahí, las confusiones iniciales, las dificultades para hallar un mínimo consenso y los esfuerzos de la minoría liberal por identificar la obra de las Cortes y la propia Constitución con los más avanzados de sus logros: la enseñanza en todos los niveles fue el instrumento esencial. Prensa, canciones, poemas, obras de teatro, sermones... intentan unir a los «patriotas». «Sólo hace patria quien es afín a las nuevas ideas, el resto son serviles, afrancesados, republicanos [...].»³²

28 Alcalá Galiano, A., *Recuerdos de un anciano*, op. cit., p. 107.

29 Véase Sevilla Andrés, Diego, *Origen de la Crítica Social en España (1800-1856)*, Valencia, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 1975.

30 Artola, Miguel, *Antiguo Régimen y revolución liberal*. Barcelona, Ariel, 1978, pp. 121 y ss..

31 Véase Sánchez Ferriz, Remedio, *Introducción al Estado Constitucional*, ya cit., pp. 81 y ss. También, Frieria Álvarez, Marta y Fernández Sarrasola, Ignacio, *Contexto histórico de la Constitución española de 1812* (disponible en C:\Users\user\Desktop\La Constitución española de 1812 - Contexto histórico de la Constitución española de 1812.mht) que entre las muchas refor-

mas necesarias citan la «Reforma social, tan compleja, que precisaba una superación de la rígida separación estamental, con la consecuente pérdida de privilegios de nobles y eclesiásticos, y la culturización y educación de las clases populares [...] las bases que sustentaban el sistema del Antiguo Régimen entrarán en crisis hasta llegar a desmontarse. Entonces llegará el tiempo de la revolución liberal.»

32 Peset Reig, Mariano, y García Trobat, Pilar, «La Nación española: ¿una cuestión resuelta?», en *Presente y futuro de la constitución española de 1978*. Valencia, Facultad de Derecho-Tirant Lo Blanch, 2005, pp. 633-666, p. 644.

Sin embargo, por más que la conciencia nacional aflore por doquier, el cambio revolucionario que se está llevando a cabo se produce so pretexto de atender las urgencias del Estado en guerra pero, al tiempo, con la superación (y sustitución) de órganos y autoridades del antiguo régimen (espontáneamente suplidos por las nuevas Juntas) y con la implantación de medidas de reforma social que responden (y aplican) una nueva concepción social e ideológica, la de los liberales. Por más que el modelo constitucional sea pronto arrumbado con la vuelta de Fernando VII, las medidas adoptadas respondían a exigencias sociales previas y por más que la fundamentación ideológica resulte tan contradictoria y compleja como estoy exponiendo, el germen de lo entonces conocido como *liberal* permanecerá para aflorar no sin dificultades con intentos fallidos que suceden hasta que, en 1868, se produzca la caída del reinado de Isabel II.³³

3. Una fructífera estrategia liberal de difícil contestación entonces: identificación entre victoria y libertad³⁴

Se quiera o no, lo que se va a cambiar es el régimen; ni más ni menos se quiere dar paso al Estado constitucional.³⁵ Sólo que la transformación se produce en forma peculiar pues los condicionamientos de la guerra, lejos de dificultar los cambios, fueron aprovechados para favorecerlos y, en ocasiones, les proporcionan la cobertura que oblige a los absolutistas a aceptarlos. Tal es el caso de la discusión entre la forma bicameral o unicameral que se resuelve en la forma más práctica para la situación bélica.³⁶ Se va dando una apariencia de estado de necesidad, de respuesta a las urgencias del Estado...

Sin embargo, la forma en que se trata de comunicar y obtener opiniones de los diversos puntos del territorio (dándose cuenta mutua de sus propias acciones) denota que el cambio de régimen se está llevando a cabo pese a las dificultades de la invasión. Baste pensar en la decisión de la Junta Central de convocar Cortes (acuerdo de

33 En este sentido, Tuñón de Lara, Manuel, *La España del siglo XIX*. Barcelona, Laia, 1974, p. 31: «Ciertamente que el sistema no cambió, porque las decisiones de Cádiz no llegaron a ser operativas, pero quedó establecido el programa de una democratización cuyas enteras consecuencias tal vez no columbraran los legisladores de 1812, cuyos residuos ideológicos se mezclaban con representaciones de la conciencia social de fuerzas ascendentes.» Cuestión distinta en la que no podemos entrar ahora es la discusión sobre si hubo o no revolución burguesa o (en los términos de Fontana) si era posible que la hubiera en tan lamentable situación económica. Creo acertada la opinión de Pérez Ledesma, Manuel «Las Cortes de Cádiz y la sociedad española», en *Ayer*, 1, 1991, p. 169: «Reconociendo la existencia de una profunda revolución social, que intentó sustituir la anterior sociedad estamental por una nueva sociedad regida por el principio de la igualdad —en el sentido que a este término daban los diputados gaditanos—, y sobre todo por el principio del mérito y la capacidad, se atribuye el protagonismo del cambio a una capa de juristas y profesionales, a los que no se puede identificar sin más con la clase burguesa. De ahí la inexistencia de una estricta conti-

nuidad con períodos posteriores, en especial con los años treinta, durante los cuales algunos de los objetivos de los reformadores gaditanos fueron abandonados en beneficio de un nuevo planteamiento, más volcado en la defensa de la propiedad que en la promoción de los «méritos y capacidades.»

34 «La libertad fue para ellos más que una idea política un verdadero carisma de salvación nacional» (Sánchez Agesta, Luis, *Historia...*, ya cit., p. 32).

35 Se diría que en un viejo y consolidado estado como el español se produce, sin embargo, un fenómeno tan anglosajón como el americano de fines del XVIII: sin más formulación teórica sobre el poder constituyente, este «se ejercita» (mas que se formula teóricamente) al tiempo que se establece un nuevo Estado.

36 Artola, Miguel, *Antiguo Régimen y revolución liberal*. Barcelona, Ariel, 1978, p. 164. Así, el 20 de septiembre, por Decreto de la Regencia se manda que las Cortes se reúnan en un solo cuerpo (texto en Sevilla Andrés, D., *Constituciones y otras Leyes...* ya cit., vol. I, p. 89).

22 de mayo de 2009).³⁷ O la amplia concepción de quienes pueden participar en la atípica elección-representación, que ya nos da idea de la amplitud con que se concibe la titularidad de los derechos políticos, tal como el propio texto fundamental acabará reconociendo al establecer el sufragio universal por más que indirecto en varias fases.³⁸

Más aún, la respuesta al enemigo también ha de revestir forma jurídica como gráficamente expone Canga Arguelles: «A vista de las lecciones de política y sabiduría que nos conserva la Historia, conocerán los Españoles sus derechos y el peso del despotismo baxo el qual han vivido; y presentándose ante Europa con la dignidad y elevación que les corresponde, confundirán el orgullo de sus enemigos con una constitución santa, sabia, liberal y humana fundada sobre las reliquias respetables del saber de nuestros mayores, sobre las luces del siglo, y sobre la madurez de nuestro carácter.»³⁹

Porque, ciertamente, tampoco España fue inmune a las ideas del siglo,⁴⁰ por más que la confusión y la superficialidad también son características del período⁴¹ que aúna todo tipo de contradicciones a las que tal vez el patriotismo, que a modo de revulsivo opera en un país invadido, pudo dar alguna unidad momentánea; por ello tampoco las de naturaleza liberal hubieran prevalecido sin las estrategias que pudieran aparentar como movimiento multitudinario de opinión lo que tan sólo era ocupación de la minoría social y política que lleva a cabo el cambio. Así lo demuestra con todo detalle García Trobat⁴² relatando toda una batería de acciones propagandísticas que hacen de la *neonata* opinión pública (la nueva fuente de legitimidad),⁴³ más un instrumento político que una espontánea reacción de las élites instruidas: «Para acelerar los ritmos de transformación social, en su beneficio, crearon y se aprovecharon de la opinión pública.»⁴⁴

La ocasión era única: junto a ideas y estrategias, también circunstancias geográficas (la estrechez de una ciudad sobrepoblada por quienes viven del fermento ideológico del momento) que facilitan el efecto multiplicador buscado. «Nunca unos perío-

37 Artola, Miguel, *Antiguo Régimen...*, op. cit., explica cómo Jovellanos y Quintana moverían todos los resortes para que una comisión se ocupara de realizar una amplia consulta sobre las reformas que se consideraban de mayor necesidad, p. 163.

38 Resulta francamente aleccionadora la lectura de la «Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes», fechada el 1 de enero de 1810. Véase el texto en Sevilla Andrés, D., *Constituciones y otras Leyes...* ya cit., pp. 69 y ss.

39 Op. cit., p. 15

40 «Florece las artes y las letras. Corren obras de economía política, derecho público y crítica filosófica. Además de conocer las de Smitt y de Turgot, las de derecho público y de gentes de Vattel y de Domat [...] y hasta las producciones de Montesquieu, de Condorcet y de Rousseau. Escribían o se hacían célebres Campomanes, Jovellanos, Assó, Manuel, Sempere, Salas Mendoza, Cabarrús, Urquijo...» (Sevilla Andrés, Diego, *Historia política...*

ya cit., p. 24). Y en lo que se refiere a la presencia de las diferentes tendencias en las Cortes, la clasificación de los diputados gaditanos puede hallarse en J. Varela Suanzes, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo español (Las Cortes de Cádiz)*. Madrid, CEC, 1983.

41 Alacalá Galiano, A., *Recuerdos...* ya cit., p. 77: «Todos tenían puesta la vista en las provincias, como decíamos en el lenguaje común de aquellos días, y de allí aguardamos el remedio, creyendo infalible su llegada y aun su eficacia.»

42 García Trobat, Pilar, op. cit., p. 30 y ss.

43 Véase mi trabajo «Significación histórica de las Libertades Públicas. Su configuración doctrinal en el período de la Restauración», en *Derecho, Historia y Universidades. Estudios dedicados a Mariano Peset*. Universitat de València, 2007, pp. 617 a 632.

44 García Trobat, Pilar, op. cit., p. 67.

dicos tuvieron tanta influencia con tan poca tirada y tan débil infraestructura empresarial: el mercado destinatario de la prensa, la verdadera “opinión pública”, estaba reducida a un número de personas muy bajo en términos absolutos, pero localizado en un espacio tan pequeño y tan interactivo, que lo que un periódico cualquiera publicaba tenía una proyección y un eco inmediato y general sobre el destino de la nación. Era una opinión pública ilusoria y poco representativa de la auténtica nación española, como se vería en 1814, pero durante cuatro años ese espejismo fue completamente real [...].»⁴⁵

4. El armazón ideológico y estructural del Estado Liberal precediendo a su propia Constitución formal

Si, según se acaba de decir, la obra de las Cortes se exterioriza creando (o manipulando) la opinión pública, ello mismo es parte de la nueva concepción del Estado. A diferencia del viejo régimen, el Estado Liberal hace profesión de fe de la publicidad y de la transparencia de sus acciones, viniendo a constituir uno de los pilares ideológicos del nuevo modelo de Estado como, por lo demás, ya había ocurrido en las primeras experiencias foráneas. Respecto del modelo inglés, el caballero De Lolme subrayaba la importancia de la comunicación al público por medio de la imprenta de cuanto en el Parlamento sucedía, así como su fuerza en todos los ámbitos políticos;⁴⁶ y a medida que las Cortes estamentales van siendo suplidas por las nuevas liberales el principio se implanta de inmediato.

Lo mismo habría de suceder entre nosotros apenas reunido un parlamento que pretende ser, por vez primera, constitucional y, por ende, él mismo es constituyente. El establecimiento en la Cortes de Cádiz del *Diario de sesiones* y otras medidas de publicidad fue tan inmediato a su constitución como las otras medidas de libertad e igualdad que ocuparon a las Cortes desde sus primeras sesiones siendo uno de los primeros Decretos el de la Libertad de imprenta. El armazón ideológico del nuevo Estado queda asentado, pues, desde el mismo momento del establecimiento de las Cortes (junto a la publicidad, los diputados asentarán de inmediato los tres principios a que enseguida me referiré). Y siendo ello así, no cabe duda que también amplia había de ser la concepción de la libertad y la igualdad de quienes, como liberales, acaban imponiendo sus ideas en la pugna ideológica y doctrinal que en las Cortes se desarrolla.

Solo que no hay en nuestro caso una declaración abierta, general y declaradamente revolucionaria (y con pretensiones universalistas) como en el caso francés. Lo diferente en nuestro caso es la forma en que se acaba positivizando el nuevo orden; pues se ha de seguir adelante con el cambio sin que se pueda relacionar con la experiencia francesa ni acabar reconduciéndose a lo que ya Napoleón había aportado con la Constitución de Bayona.⁴⁷ Libertad en Cádiz había de ser, a la vez, sinónimo de fin de los abusos del antiguo régimen (esto en forma más solapada) y de victoria sobre la ocupación

45 Durán López, Fernando, «Prensa y Parlamentarismo en Cádiz en el primer año de las Cortes: *El Conciso* (septiembre de 1810-agosto de 1811)». *El Argonauta Español*, número 4, 2007, disponible en <<http://argonauta.imageson.org/document97.html>>. Interesante descripción de las lecturas colectivas hallamos en Alcalá Galiano, A. que describe los cafés de Madrid.

46 De Lolme, Jean Louis, *Constitución de Inglaterra*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 222 y ss.

47 Véase Sánchez-Mejía, María Luisa, *Tradición histórica e innovación política...*, p. 278: «La constitución de Bayona suponía, en efecto, un programa de abolición de los antiguos privilegios aristocráticos y de garantías para la libertad y la seguridad de los individuos [...]»

extranjera (esta sí proclamada a cuatro vientos). No en vano sostiene Chust⁴⁸ que el liberalismo gaditano fue una de las opciones más posibilistas que surgió en el período 1810 a 1814.

Se explica de este modo que no haya, como en las grandes Declaraciones que unos pocos años antes han alcanzado tan extraordinaria repercusión, una afirmación de principio como la de que «todos los hombres nacen libres e iguales»; pero sí habrá medidas puntuales, aunque adoptadas con premura y sin interrupción, que, de haber tenido mayor margen de vigencia temporal, sin duda se hubieran mostrado más prácticas y reales que la generalizada afirmación situada a modo de frontispicio en las Declaraciones liberales previas. «Este Congreso –se escribía en el primer centenario–, el primero que se ha visto entre los hombres compuesto de individuos de las cuatro partes del mundo, presenta otro punto de vista igualmente grande y majestuoso. Los venerables sucesores de los Apóstoles, los Ministros del Señor, los miembros de la primera clase del Estado, los militares, los magistrados, los simples ciudadanos, la respetable y tranquila ancianidad y la fogosa juventud, reunidos todos día y noche por espacio de tres años [...]».⁴⁹

Se puede apuntar, en contra, que no se abolió la esclavitud y que algún trágico incidente sucedido a quien defendió con ardor su abolición permitiría pensar que las Cortes no pretendían establecer la igualdad (Al decir de García Trobat, cuando se discute en las cortes, la abolición de la esclavitud, el gran defensor junto a Argüelles es el diputado Antillón que, a los pocos meses es apaleado y muere como consecuencia de las heridas, de lo que cabría deducir que tal ataque pudo deberse a su encendida defensa de la abolición). Sin embargo, ni el suceso ni la permanencia de la esclavitud permite tal afirmación por cuanto las grandes declaraciones de las colonias americanas no evitaron que la esclavitud aun tuviera, décadas después, que ser causa de la gran guerra entre los norteamericanos. Pero, además, si nos fijamos en el caso más revolucionario, el francés, en absoluto se entendería si se llevara a cabo una lectura desde las categorías jurídicas actuales pues justamente las grandilocuentes proclamaciones francesas de igualdad pronto quedaron matizadas por las doctrinas de la igualdad ante la ley o de la distinción jurídica entre el hombre y el ciudadano. Todo ello sin perjuicio, por lo demás, de la complejidad añadida de la presencia en las Cortes de los diputados americanos y de los intereses que los mismos representan.

Ciertamente, la obra de las Cortes está presidida por los principios que ya quedaron bien sentados el primer día de su constitución:⁵⁰ soberanía nacional, división de

48 Chust Calero, Manuel, «Las Cortes de Cádiz y su trascendencia americana», en García Trobat, Pilar y Sánchez Ferriz, Remedio, *El legado de las Cortes de Cádiz*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011, p. 480.

49 Belda, José y De Labra, Rafael M., *Las Cortes de Cádiz en el Oratorio de San Felipe. Notas historiográficas*. Madrid, Imprenta de Fortanet, 1912, p. 41.

50 Véase el Decreto de 24 de septiembre de 1810 (en Sevilla Andrés, D., *Constituciones...* ya cit., pp. 91 y ss.).

poderes⁵¹ y *representación* nueva⁵² –no estrictamente estamental– que, sin mencionar la condición humana, sí delatan el cambio radical de filosofía política del que las posteriores e inmediatas medidas sobre derechos no van a ser sino lógica e inevitable consecuencia. En efecto, tras el reconocimiento de los tres principios mencionados, con los que el armazón del nuevo Estado queda configurado, ¿qué de extraño ha de tener que en pocos días se adopten medidas legislativas con referencia a la igualdad y a la libertad?

Mucho se ha escrito sobre las diversas concepciones⁵³ de tales principios, pero ahora nos interesa tan solo recordar tales medidas como una realidad que precede a la propia obra constitucional y que lo hace en la indicada forma casuística y atípica en aquel momento histórico de eclosión liberal. Sin embargo, la presencia del debate ideológico y la diversidad de orientaciones sí resultan extremadamente útiles para la interpretación de la forma, no siempre coherente, en que se van reconociendo las distintas manifestaciones de la libertad y la igualdad. Pues, del mismo modo que los principios de separación de poderes, soberanía nacional y representación pugnan ontológicamente con el mantenimiento de la Monarquía de Fernando VII, la libertad e igualdad serán puntualmente reconocidas (aunque sin interrupción)⁵⁴ en diversos ámbitos, sin que se llegue a realizar por las Cortes una grandilocuente consagración al modo francés o americano.

Y cuando, llegado el momento de publicar la constitución, se haya de hacer tal reconocimiento formal y general en el Discurso Preliminar, no son pocos los esfuerzos por hallar para ellas la continuidad entre nuestras tradiciones y estos grandes principios (aun teniendo que acudir, a «una interpretación forzada de viejos cuerpos legales para sostener las ideas nuevas»).⁵⁵ Aunque en este punto ha de reconocerse que, si no en la cita que llevan a cabo de viejas Leyes, sí al menos en el orden de las ideas, los esfuerzos no son baldíos pues, como ya en otro lugar he señalado, nuestra Escuela del

51 Sin perjuicio de la detallada regulación que se irá dictando sobre cada uno de ellos, ya el segundo día en que se reúnen, la Cortes dictan el Decreto de 25 setiembre sobre el tratamiento que han de tener los tres poderes (véase en Sevilla Andrés, Diego, *Constituciones...* ya cit., p. 93).

52 En el «Último Decreto de la Junta Central sobre celebración de las Cortes» (en Sevilla Andrés, D., *Constituciones...* ya cit., pp. 81 y ss.) cabe leer: «Como haya sido uno de mis primeros cuidados congregar la nación en Cortes generales y extraordinarias, para que representada en ellas por individuos de todas las clases, órdenes y pueblos del Estado [...] arreglase con la debida deliberación lo que más conveniente pareciese para dar firmeza y estabilidad a la constitución, y el orden, claridad y perfección posibles a la legislación civil y criminal del reino y a los diferentes ramos de la Administración pública [...]» En la misma obra de Sevilla Andrés (pp. 69 y ss.) puede consultarse la Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes y resulta significativo, entre otros, el art. 9 del Cap. IV (página 77) que se refería a la posibilidad de que fuera candidato cualquier «per-

sona natural de aquel reino o provincia, aunque no resida ni tenga propiedades en ella, como sea mayor de veinticinco años, cabeza de casa, *soltero, casado o viudo, ya sea noble, plebeyo o eclesiástico secular*, de buena opinión y fama, exento de crímenes y reatos; que no haya sido fallido, ni deudor a los fondos públicos, ni en la actualidad doméstico asalariado de cuerpo o persona particular.»

53 Así, Rivera García, Antonio, «El concepto de libertad en la época de las Cortes de Cádiz», en Chust, M. y Frasset, I. (Eds.) *La trascendencia del Liberalismo Doceañista en España y en América*. Bibliot. Valen. 2004, pp. 93 y ss.

54 Véase *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811*. Ed. facsímil. Sección de Historia. Original: Cádiz, Imp. Real, 1811. Disponible en red <<http://bib.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=13761>>. Es el primer volumen de los cuatro dedicados a la obra de las Cortes.

55 García Trobat, Pilar, *op. cit.*, p. 52.

Derecho Natural (no siempre bien valorada por nuestra historiografía) sienta los precedentes esenciales del ideario liberal⁵⁶ como sí se ha reconocido y valorado por el constitucionalismo comparado.⁵⁷

En cualquier caso, el resultado es grandioso y mereció ser reconocido en toda Europa aunque la mixtificación de principios opuestos que contiene dificultará su adecuada comprensión: «Mientras que la Carta Francesa de 1814 personificó la estirpe del constitucionalismo antimoderno en la restauración de Europa, la Constitución Española de Cádiz de 1812 propuso un compromiso liberal. Lo más importante: había proclamado la soberanía del pueblo; aunque virtualmente guardaba silencio acerca de los principios universales y los derechos humanos. Estableció un gobierno representativo, la separación de poderes, y la independencia judicial. Reconoció la constitución como ley suprema [...] A pesar de la oposición fundamental de Metternich y la Santa Alianza, la constitución fue readoptada dos veces en España y adicionalmente introducida a principios de 1820 en las Dos Sicilias, Piamonte, y Portugal. Lo que la constitución jacobina francesa de 1793 vino a representar para la izquierda democrática europea en la segunda mitad del siglo XIX, la Constitución de Cádiz simbolizó los ideales liberales en la primera mitad.»⁵⁸

El significado general de la Constitución de Cádiz reposa, por consiguiente, en el hecho de constituir el más importante intento en Europa, en la primera mitad del siglo XIX, de combinar la esencia del constitucionalismo moderno con el orden monárquico existente.⁵⁹ Por esta razón fue vehementemente rechazada, y no solo por los conservadores a todo lo largo de Europa, sino también por los liberales moderados, quienes se negaban a aceptar mayores limitaciones al poder monárquico que aquellas previstas por la constitución británica antes de 1832.⁶⁰

IV. El primer reconocimiento de derechos y libertades en España

1. El matiz de la inmediatez que la situación bélica impone

Cualquiera que fuera su origen no cabe desconocer que las Cortes representaron para Europa una idea de libertad tan difundida como la francesa aunque en su real conso-

56 Véase Sánchez Ferriz, Remedio, *Introducción al Estado Constitucional*, ya cit., pp. 93 y ss.

57 Por todos, Schneider, H. P., *Democracia y constitución*, CEC, Madrid, 1991.

58 Véase Mirkine-Guetzevitch, Boris, «La Constitution espagnole de 1812 et les débuts du libéralisme européen (Esquisse d'histoire constitutionnelle comparée)», en: *Introduction à l'étude du droit comparé. Recueil d'Études en honneur d'Édouard Lambert*, 5 vols., París: Recueil Sirey, 1938, II, 211, 216-219.

59 Con antelación sin embargo al texto constitucional la reacción popular española tuvo también para Europa la significación del antibonapartismo, como afirma Sevilla Andrés (Prólogo a la obra ya citada de Martínez Sospedra *La Constitución española...*) citando a Ranke: «Cuando en Francia surgió una nueva fuerza, que amenazaba acabar con la vida nacional de todos los países del continente europeo, fue la nación española la primera que, súbitamente llena de ardor, le opuso una tenaz resistencia.»

60 Dippek, Horst, *Constitucionalismo moderno. Introducción a una historia...* ya cit., p. 193.

lidación triunfara ésta ante lo efímero de nuestro intento (de nuestra ocasión perdida, como dice Ramírez)⁶¹ y la falta de condiciones sociales, políticas y económicas que imposibilitaron su consolidación siquiera entre nosotros. En efecto, las medidas de igualdad y de libertad que enseguida referiremos, por más que fundamentadas en las ideas liberales presentes en las Cortes (y por consiguiente no ajenas al individualismo y sus técnicas garantistas propias del fenómeno constitucional),⁶² tienen un pragmatismo de orden económico lo cual, sea dicho de paso, no difiere con ninguna de las revoluciones burguesas ni con las circunstancias que dieron pie a la eclosión de las mismas.

Y aquí sí podemos afirmar que resulta menos disimulado que el de las grandes declaraciones; tanto por el apuntado talante burgués del primer liberalismo como, en nuestro caso particular de modo muy especial, por la peculiar situación de guerra en que, al tiempo que se van declarando derechos y libertades, se va regulando el modo de ir subviniendo a las necesidades extraordinarias que la guerra impone. Tal vez es esta especial circunstancia la que obliga a precipitar decretos en los que, al disponer la necesidad de recaudar y adoptar cuantas medidas son urgentes, ya se deja ver la concepción igualitaria que tal vez en otras circunstancias hubiera esperado a las declaraciones solemnes del texto fundamental.

2. Algunas manifestaciones del principio igualitario

El profesor Sevilla Andrés subrayaba cómo las medidas adoptadas por las Cortes dejaban huella profunda en la «transformación radical de la sociedad con el deseo de conseguir la igualdad para todos los españoles, cuya primera muestra es el D. de 5-X-1810 proclamando la igualdad de derechos entre los españoles europeos y ultramarinos. La presencia del pueblo, la fuerza de las circunstancias, tuvieron su manifestación más ruidosa en el D. de 17-VIII-1811. Al parecer, su único objeto es el de eximir de pruebas de nobleza “a todos los hijos de españoles honrados” para la admisión en los Colegios Militares [...] El carácter de la revolución propendía irremisiblemente a la igualdad, el D. sobre abolición de los señoríos (6-VIII-1811) pretende la nacionalización del poder político, la supresión de las palabras “vasallo y vasallaje”.» [...] «Y no se olviden tampoco las medidas tributarias tomadas con anterioridad a la Constitución y proseguidas después en el sentido que también recuerda el profesor Sevilla refiriéndose al decreto de 1-IV-1811: “El principio que guió a la Comisión de Hacienda mantenía la necesidad de una contribución progresiva para evitar la injusticia [...]» Es justo –decía el preámbulo– que los ciudadanos de todas las clases «contribuyan a la defensa de la Nación con proporción a las rentas que cada uno disfruta». De esta forma se introdujo la nivelación tributaria, aunque de modo extraordinario, aboliendo las exenciones e inmunidades...

61 Ramírez, Manuel, *España en sus ocasiones perdidas o la democracia mejorable*. Zaragoza, Mira Ediciones, 2000.

62 Por todos, Ridola, Paolo, *Diritti di libertà e Costituzionalismo*. Torino, Giappichelli, 1997.

3. Manifestaciones de la libertad

Junto a la más conocida (por orden de positivación, por sus consecuencias, y por el debate que nunca dejó de plantear en su breve vida), la de imprenta, no son pocas las manifestaciones de libertad que, por más que vinculadas a las relaciones económicas y comerciales, representan en sí mismas el cambio social deseado por el sector liberal. Tampoco en este ámbito resultará ajena la especial circunstancia de la dispersa configuración del territorio español y la extraordinaria actividad comercial que de ello deriva y de la que Cádiz (como ciudad y como puerto) es un vivo exponente a los ojos de los diputados. Para Chust los representantes americanos van presentando propuestas que, más allá de la radical transformación de la realidad colonial, habrían comportado una *Commonwealth* ya en el siglo XIX (un mercado nacional de dimensiones hispánicas).⁶³

V. A modo de conclusión

Sin perjuicio de la directa influencia desplegada en América, en absoluto extraña en la medida en que las Cortes son reflejo de la nación de las Españas, la Constitución de 1812, como principal fruto de la labor de las Cortes de Cádiz y, obviamente, el que trasciende al exterior, adquirió una doble significación en toda Europa siendo por ello motivo de admiración y de temor para quienes recelaban de las reformas radicales:

En primer lugar, las Cortes y su obra constitucional tuvieron una primera significación: la de representar a un pueblo que con su aparente debilidad, sin embargo, venció y atajó las aspiraciones imperialistas de Napoleón.⁶⁴ Pero, en segundo lugar, tiene también otra significación más relevante entre nosotros, vinculada a los contenidos liberales, a las ideas de libertad e igualdad que acabo de subrayar. Y ello tampoco será ignorado en Europa: «La Revolución francesa significó la apertura de una nueva época en la historia: la edad contemporánea [...] Pero será la Constitución de Cádiz la que se convertiría en su modelo a seguir [...]» quedando así 1812 como una fecha europea.⁶⁵

No puede extrañar, por ello, que con la obligada brevedad de esta intervención, haya querido con ella dejar testimonio del nivel de maduración de las ideas constitucionales que entonces ya existía, de su configuración dogmática como diría Varela.⁶⁶ Llama la atención que el mito del 12 solo se haya invocado desde posiciones políticas, como bandera, símbolo y hasta como arma arrojada sin que, con reflexión y reposo, se haya parado mientes en observar que todos los elementos conceptuales, aun necesarios hoy, en 2010, ya quedaron formulados en 1810. Tal vez hoy, como entonces, todas las complejas (y espurias a veces) situaciones políticas no son sino fruto del empeño por desconocer las grandes líneas de actuación de la verdadera Política, del verdadero Estado Constitucional. Dicho de otro modo, solo así, en dolosa perversión política, cabe entender que perduren, se reiteren y se reproduzcan los mismos males para los que ya hace 200 años tenemos diagnóstico y remedio.

63 Chust Calero, Manuel, «Los territorios americanos en las Cortes de Cádiz (1810-1814)», disponible en <<http://www.pastranec.net/historia/contemporanea/cortesam.htm>>.

64 García Trobat, Pilar, (*op. cit.*, p. 481) recuerda que Cesare Balbo la calificó de «la summa del ideal antinapoleónico».

65 García Trobat, Pilar, *op. cit.*, pp. 479-80.

66 La teoría del Estado en los orígenes..., ya cit., *passim*.

Bibliografía

- ALCALÁ GALIANO: *Recuerdos de un anciano*. Madrid, Espasa Calpe, 1951.
- ARTOLÁ, M.: *Antiguo Régimen y revolución liberal*. Barcelona, Ariel, 1978.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José: *Temas del liberalismo gaditano*. Imprenta de la UNAM. México, 1978.
- CHUST, M. y FRASQUET, I. (Eds.): *La trascendencia del Liberalismo Doceañista en España y en América*. Bibliot. Valencia, 2004.
- CANGA ARGUELLES, José: *Reflexiones sociales o idea para la Constitución española que un patriota ofrece a los representantes de las Cortes*, disponible en <<http://alfama.sim.ucm.es/dioscorides/consulta—libro.asp?ref=B13822391&idioma=o>>.
- ELORZA, A.: *La ideología liberal en la Ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1969.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio: «La Constitución española de 1812 y su proyección europea e hispanoamericana», en *Fundamentos* 2/2000, pp. 359 y ss. Disponible en <<http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/Portada.html>>.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *Las Constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*. Madrid, Civitas, 1986.
- FERRANDO BADIA, J.: «Proyección exterior de la Constitución de 1812», en AETOLA, M. (Ed.) *Las Cortes de Cádiz*. Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 207 y ss.
- GARCÍA TROBAT, Pilar: *La Constitución de Cádiz y la educación política*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2010.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*. Valencia, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 1978.
- MIRKINE-GUETZEVICH, Boris: «La Constitution espagnole de 1812 et les debuts du liberalisme europeén. Esquisse d'histoire constitutionnelle comparée», en *Introduction a l'etude du Droit comparée*. París, 1938. Vol II, pp. 211-219.
- PACHECO, J. F.: *Historia de la Regencia de la Reina Cristina*. Madrid, Imprenta de don Fernando Suárez, 1841. Tomo I, 1841.
- PESET REIG, M.: *Història de la Universitat de València*. 2000.
- PESET REIG, M. y GARCÍA TROBAT, Pilar: «La nación española: ¿una cuestión resuelta?», en *Presente y futuro de la Constitución española de 1978*. Universidad de Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005.
- «La Constitución de 1812 o cómo educar a un Pueblo», en R. Sánchez Ferriz y otros, *La enseñanza de las ideas constitucionales en España e Iberoamérica*. Valencia, CIPC, 2001.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del constitucionalismo español*. Madrid, IEP, 1974.
- *España al encuentro de Europa*. Madrid, BAC, 1971.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: *Introducción al Estado Constitucional*. Barcelona, Ariel, 1993.
- SEVILLA ANDRES, D.: *Historia Política de España*. Madrid, Ed. Nal. 1973, 2.^a ed., Vol. I.
- *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Madrid, Ed. Nal. 1969, vol. I.
- *Origen de la Crítica Social en España (1800-1856)*. Valencia, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 1975.
- SOLIS, R.: *El Cádiz de las Cortes*. Barcelona, Plaza-Janes, 1978.
- TOMÁS VILLARROYA, Joaquín: *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid. Planeta, 1976.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La teoría del Estado en los orígenes del Constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*. Madrid, CEC, 1983.
- *Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo*, en <http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12587296523481506876435/p0000001.htm_L_O_>.
- «El Constitucionalismo británico entre dos revoluciones: 1688-1789». *Fundamentos*, 2/2000, pp. 25 y ss.

El inicio del constitucionalismo español*

ANTONIO TORRES DEL MORAL

Catedrático de Derecho Constitucional

Resumen

Este artículo estudia varios elementos de la Constitución española de 1812, precedidos de una caracterización (lamentablemente negativa) de nuestro constitucionalismo histórico y seguidos del polémico debate acerca de la prioridad constitucional del texto de Bayona o del gaditano. El autor se inclina por este segundo basándose precisamente en la concurrencia en él de esos elementos, que, sin embargo, faltan totalmente del impuesto por Bonaparte: soberanía y poder constituyente nacionales, sufragio universal (masculino), división de poderes, mandato representativo, un verdadero Parlamento y una monarquía limitada; pero sobre todo, estaba dotado de legitimidad: la que le proporcionaba ser la autodisposición política de la nación española sobre sí misma. El producto de esos factores fue el diseño de una democracia representativa burguesa con una Jefatura del Estado monárquica moderna que puede ser considerada como protoparlamentaria. Finalmente, se pone de relieve cómo con el movimiento de resistencia frente a Napoleón y con la Constitución de 1812 la nación española se hizo cargo de su propio destino y ejerció su soberanía en circunstancias dramáticas, con la absoluta indiferencia de los degenerados miembros de la dinastía reinante, pero también nació el nacionalismo español y la división de las dos Españas que ha llegado hasta nuestros días.

Resum

Aquest article estudia diversos elements de la Constitució espanyola de 1812, precedits d'una caracterització (lamentablement negativa) del nostre constitucionalisme històric i seguits del polèmic debat sobre la prioritat constitucional del text de Bayona o del gadità. L'autor s'inclina per aquest segon basant-s'hi precisament en la concurrència d'aquests elements, que, no obstant això, falten totalment de l'imposat per Bonaparte:

* Este trabajo ha sido realizado dentro del Proyecto de Investigación DER2009/11050 «Prehistoria del Derecho Constitucional», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia, del que el autor es Investigador Principal.

sobirania i poder constituent nacionals, sufragi universal (masculí), divisió de poders, mandat representatiu, un verdader parlament i una monarquia limitada; però sobretot, estava dotat de legitimitat: la que li proporcionava ser l'autodisposició política de la nació espanyola sobre si mateixa. El producte d'aquests factors va ser el disseny d'una democràcia representativa burgesa amb un cap d'estat monàrquic moderat que pot ser considerat com a protoparlamentari. Finalment, es posa en relleu com amb el moviment de resistència davant de Napoleó i amb la Constitució de 1812 la nació espanyola es va fer càrrec del seu destí i va exercir la seua sobirania en circumstàncies dramàtiques, amb l'absoluta indiferència dels degenerats membres de la dinastia regnant, però també va nàixer el nacionalisme espanyol i la divisió de les dues Espanyes que ha arribat fins als nostres dies.

Abstract

This paper studies several aspects of the 1812 Constitution, preceded by an unfortunately negative characterisation of our constitutional history and followed by the debate regarding the primacy of either the Bayonne Statute or the Cadiz text. The paper justifies the primacy of the latter, based on elements that feature in it but are completely lacking in the text imposed by the Bonapartes: national sovereignty and constitutional power; universal (male) suffrage; a division of powers; a representative mandate; a true parliament and a limited monarchy; and, above all, it enjoyed the legitimacy of being the result of the Spanish nation ruling itself. The result of these factors is the design of a representative bourgeois democracy with a moderate monarchical head of state which can be considered as proto-parliamentary. Finally, the paper underlines how, through the resistance movement against Napoleon and the 1812 Constitution, the Spanish nation took its destiny into its own hands and exercised its sovereignty under dramatic circumstances, with the absolute indifference of the degenerate members of the reigning dynasty. However, this is also the birth of Spanish nationalism and the creation of «two Spains» which has remained until the present day.

Sumario

- I. El movimiento constitucionalista y su falseamiento
- II. Caracteres del constitucionalismo español
 - 1. Discontinuidad, falseamiento y superficialidad
 - 2. Debilidad de las estructuras políticas
- III. La excepción de Cádiz: instauración de una democracia representativa
 - 1. Soberanía nacional y poder constituyente del pueblo
 - 2. Derecho universal de sufragio
 - 3. Conclusión
- IV. La primera monarquía constitucional parlamentaria
 - 1. División de poderes
 - 2. El segundo Parlamento
 - 3. La primera monarquía constitucional parlamentaria
- V. El inicio: ¿Bayona o Cádiz?
 - 1. De nuevo el concepto de Constitución
 - 2. La nación se hace cargo de su destino y ejerce su soberanía
 - 3. Cara y cruz del texto de Bayona
 - 4. Una cuestión de legitimidad
- VI. Patriotismo constitucional
- VII. Epílogo

I. El movimiento constitucionalista y su falseamiento

El jurista, el historiador, el científico en general, debe cuidar de que su discurso no se vea teñido ni influido por su propia ideología, aunque bien notoria es la dificultad del empeño. Todos solemos mirar el objeto de estudio desde nuestras propias categorías, que no son sólo científicas, sino también ideológicas, políticas, religiosas y morales. No obstante, el principio general enunciado señala el norte y el científico debe hacer un esfuerzo, incluso contra sus propias inclinaciones y vivencias, para preservar el mínimo de objetividad sin el cual el resultado de la investigación no es homologable y más poluciona el acervo científico que eleva el nivel de conocimientos.

En Derecho, como no podía ser menos, se suele dar esta circunstancia en proporciones más elevadas que en muchas otras ciencias, y en Derecho Constitucional más aún. No es de extrañar por eso que tal concurrencia de actitudes heterogéneas se haya dado cita en el origen de nuestro constitucionalismo. Seguramente porque se entiende, se siente, que en su origen se ventila su naturaleza.

Vienen a cuento las anteriores líneas introductorias porque el concepto de Constitución ha tenido —ha sufrido— una expansión que la coloca al borde de su desnaturalización. Hay quien defiende que durante toda la Edad Moderna hubo en España Constitución, puesto que efectivamente España estaba dotada en esa época de una estructura política, como no podía ser menos. Y los hay —algunos, catedráticos de Derecho Constitucional— que hablan, analizan y explican la Constitución franquista, así como otros empleaban un trimestre en explicar el constitucionalismo soviético.

Por eso, cuando estudiamos el texto de 1812 topamos con tesis encontradas que afectan de lleno a sus líneas esenciales, desde la existencia en España de una Constitución antes de la gaditana y la españolidad o afrancesamiento de sus principios y fundamentos hasta su régimen electoral, pasando por la naturaleza de las Cortes instauradas y de la Monarquía resultante.

En segundo lugar, hemos de tomar en consideración la lenta evolución de la representación desde el modelo de mandato imperativo hasta la «relación de confianza» entre el electorado y los miembros del Parlamento (británico), modelo que un siglo más tarde y en el Continente se denominaría «mandato representativo». El Estado resultante es conocido como «Estado representativo», justo porque basó todo su funcionamiento en ese modelo de representación y fue adoptando las formas de «democracia representativa», que han llegado, bien que con notables transformaciones, hasta nosotros.

Pero también fue, un «régimen constitucional»,¹ por lo que el nuevo concepto a tener en cuenta es precisamente el de «Constitución», con mayúscula, como nombre propio de la norma suprema del Ordenamiento jurídico de un Estado, pero que no se limita a serlo, sino que tiene un contenido político mínimo. La idea, la mera idea dotar-

¹ Véanse mis trabajos «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», *Revista de Estudios Políticos* (en adelante *REP*), núm. 203, Madrid, 1976, pp. 145-207; y «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *Revista de Derecho Político* (en adelante, *RDP*), núm. 14, Madrid, 1982, pp. 7-30.

se un país de una Constitución era revolucionaria por cuanto reivindicaba una forma política inconciliable con el orden establecido. Se fue fraguando en Inglaterra durante el siglo xvii, aun sin adoptar dicho nombre, y adquirió su sentido más acabado a fines del siglo xviii en Francia y en la nueva república federal de Estados Unidos.

En oposición a la soberanía regia absoluta del Antiguo Régimen, la adopción de una Constitución era concebida como la instauración de un régimen político nuevo cuyo fundamento era «inmanente» (el pueblo mismo). Significaba también una reivindicación de los derechos de las personas como «límite del poder» y como condición esencial de legitimidad, en cuya garantía se disponía una división de las funciones de dicho poder, lo que venía a significar la institucionalización de un «control» cierto del poder político, ideas todas ellas antagónicas con el absolutismo monárquico entonces vigente.

Su carácter revolucionario se acentuó durante el transcurso de los acontecimientos, no ya sólo porque la bandera constitucional fue izada en las guerras independentistas de las colonias norteamericanas contra la metrópoli, así como desde el inicio de la Revolución francesa, de la que fue *leit motiv*, sino porque lo era, y mucho, el concepto material contenido *sensu contrario* en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, artículo 16: «Toda sociedad en la que no está garantizada la libertad ni establecida la división de poderes carece de Constitución.»

En nuestros días, el contenido de la Constitución es mucho más complejo, pero, hablando en términos generales y, por el momento, sin el prurito de la precisión, el citado sigue siendo válido, casi canónico, nunca superado después en su simbolismo y plasticidad, y referencia obligada, por su sencillez, para contrastar realidades políticas que se autocalifican como constitucionales.

Triunfantes las revoluciones estadounidense y francesa, el movimiento constitucionalista se extendió por todo el mundo. Estar dotado de Constitución era algo así como prueba de incorporación a las «luces», a la libertad, al progreso, y no tenerla era tanto como permanecer en el oscurantismo, en la superstición y en la servidumbre.² Por eso, al cabo de unos años todos los países que se consideraban civilizados presentaban su credencial constitucional como «sello del nuevo orden social», en palabras de Löwenstein.³

El falseamiento constitucional comenzó, por tanto, ya en los propios orígenes del constitucionalismo. La Revolución cambió de rumbo parcialmente a manos de Bonaparte, que instauró un Imperio personal, en el que la idea primigenia de Constitución quedó arrasada por la soberanía personal del Emperador, sin división de poderes y sin garantías auténticas de la libertad. Igual sucedió con la incipiente democracia.

Este falseamiento del movimiento constitucionalista ha determinado que no baste con que se publique en el *Diario Oficial* una norma denominada Constitución, sino que haya que analizar su contenido, y únicamente después de comprobar si contiene los

2 Torres del Moral, A.: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 3.^a edic. 2010, pp. 143.

3 Löwenstein, K.: *Teoría de la Constitución*, edic. cast., Ariel, Barcelona, 19, pp. 159-160.

extremos referidos, puede concluirse algo científica y jurídicamente serio acerca de la veracidad o falsedad de dicha denominación.

Por lo que se refiere a España, eso fue precisamente lo ocurrido: antes de tener una Constitución verdadera, tuvo una falsa.

II. Caracteres del constitucionalismo español

1. Discontinuidad, falseamiento y superficialidad

A la hora de buscar las causas de nuestro anormal constitucionalismo histórico se suele reparar en su extemporánea aparición. Se dice a este respecto que en España no había habido una revolución burguesa y ni siquiera había un Estado propiamente dicho, sino un país políticamente desarticulado. Y algo de verdad hay en todo ello.

Efectivamente las clases dominantes en 1808 recelaban del movimiento constitucionalista, al que identificaban con el revolucionarismo francés, en el que veían sólo Convención, jacobinismo y Terror. Por otra parte, la invasión napoleónica de nuestro país motivó que se viera el liberalismo como afrancesamiento y traición; mientras que, por el contrario, el absolutismo borbónico podía aparecer como patriotismo. Añadamos que José Bonaparte (es decir, Napoleón, en realidad) «otorgó» (o, mejor, impuso) el texto de Bayona de 1808, lo cual hizo aún más impopular el régimen constitucional.

Los deseos de reforma fueron especialmente sentidos por la clase política desde mediados del siglo XVIII hasta las Cortes de Cádiz. En el XVIII los esfuerzos se orientaron hacia las reformas económicas y culturales. Era la época del despotismo ilustrado, con ministros imbuidos de la filosofía de las luces. Las Sociedades Económicas de Amigos del País propulsaron reformas de los cultivos y fomentaron la industria y el comercio. Se crearon institutos científicos, observatorios, museos, etcétera. Pero este movimiento trataba de hacer las reformas desde arriba, sin cuestionar el régimen político de la Monarquía absoluta. Los Borbones habían ido eliminando los escasos poderes que quedaban en el país, principalmente el de la Cortes.

La Revolución francesa provocó la retracción del Gobierno español, que, al decir de M. Fernández Almagro,⁴ trató de convertir los Pirineos en una muralla fumigada que evitara filtraciones y contagios: se prohibieron las obras que contenían las teorías políticas modernas, se clausuraron periódicos, se vigilaron las cátedras, las librerías y los salones y se cerraron las Cortes en 1789. Con ello se arruinó el impulso reformador del XVIII.

El panorama era diferente setenta u ochenta años más tarde.⁵ Pero las burguesías españolas ni siquiera a fines del XIX tuvieron la solidez de las de otros países europeos. De ahí la interminable agonía del Antiguo Régimen en España. Es explicable por eso la difícil alineación española con el movimiento constitucionalista originario

4 Fernández Almagro, M.: *Orígenes del régimen constitucional en España*, Labor, Barcelona, 1976, pp. 35-38.

5 Véase Tomás y Valiente, F.: «La obra legislativa y el desmantelamiento del Antiguo Régimen», en *Obras Completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. IV, pp. 3539-3588.

y su adaptación, casi siempre con retraso, a la marcha de los acontecimientos europeos, del que precisamente es excepción el momento inicial gaditano.

2. Debilidad de las estructuras políticas

La política transcurrió siempre en nuestro país al margen de los textos constitucionales, siempre se vivió la constante supremacía de los hechos sobre el Derecho. Nuestra historia constitucional puede resumirse en el dicho: «cada partido una Constitución y un general para imponerla» frase que refleja la constante presencia del Ejército en la política española.

Es, sin embargo, muy inexacto hablar de la «ley del péndulo», conforme a la cual, en España una Constitución conservadora sucedía a una progresista, a ésta le sucedía otra conservadora, y así sucesivamente. En primer lugar, no se trata de un equilibrio entre unos textos y otros, sino, en todo caso, de males de diferente signo. Y, en segundo término, de estas dos líneas, una es dominante y otra permanentemente sofocada. La dominante fue la línea conservadora, a veces realmente reaccionaria, que ha sumado no menos de 150 años. La segunda línea, siempre sofocada, es la liberal y progresista, que, a mi entender, ha ocupado unos 20 años, no más. Lo peor de todo fue que unas y otras Constituciones fueron sistemáticamente incumplidas y falseadas.

Además, allí donde había o se interpretaba que había un vacío de poder (o su equivalente: un poder considerado ilegítimo), se alzaron Juntas que lo defendieron y ejercieron. Este «fenómeno juntista» emergió frente a Napoleón defendiendo el poder legítimo de la Monarquía española y del Rey Fernando VII y se repetiría ya constantemente en todos los procesos revolucionarios españoles del siglo XIX.

Los fenómenos descritos denotan una acentuada debilidad de las estructuras políticas españolas en casi dos siglos. Los partidos políticos tenían una escasa consistencia; sólo eran grupos de notables con clientela electoral y vida política exclusiva en la Corte y en las Cortes. Salvo en los primeros años del periodo restauracionista, los partidos políticos no cumplían la función de vertebración política de la ciudadanía, y la Administración, pobre e inconsistente, era, en la práctica diaria de los pueblos de España, sustituida por el «caciquismo» como real estructura político-administrativa e España. Añádanse la extraordinaria influencia de la Iglesia en la capital y en la periferia y la vigilancia omnipresente del Ejército.

Por tanto, el constitucionalismo español fue siempre de perfil muy bajo y de escaso aliento: no aspiró más que a dar carta de naturaleza constitucional o semiconstitucional a un régimen oligárquico, escasamente representativo y nulamente democrático, coronado (nunca mejor dicho) por una Monarquía que, pese a la terminología al uso, copiada en cadena de unos autores a otros, no era ni constitucional ni parlamentaria, si es que ambos conceptos son diferentes entre sí, lo que niego, aunque sea de pasada, en contra de la unánime doctrina.

De manera que, si sometemos el constitucionalismo histórico español al test de los elementos del movimiento constitucionalista, el resultado no puede ser más negativo. Con las escasas y breves excepciones mencionadas, en los ciento setenta años que median entre el texto de Bayona y la Constitución vigente, comprobaremos que no hubo ni soberanía nacional, ni primacía de la libertad, ni división de poderes, ni laicismo (ahora se prefiere decir laicidad), ni sometimiento del Ejército al poder civil. En esas condiciones difícilmente podemos hablar de auténtico constitucionalismo.

III. La excepción de Cádiz: instauración de una democracia representativa

Cuando se estudia la Constitución de Cádiz nos encontramos en bastantes ocasiones con posiciones encontradas. Y ello tanto en coetáneos de la norma como en contemporáneos nuestros. Así, entre los primeros, Jovellanos, Martínez Marina y Argüelles, por citar sólo a tres, sostienen tesis diferentes. Y, entre los analistas más próximos a nosotros, se inclinan por la concepción «rupturista» o «revolucionaria» Pérez-Prendes, y algo menos Tomás y Valiente, no faltando quienes, como Varela Suances-Carpegna, critica la obra de Cádiz por insuficientemente progresista y democrática.

Sin intentar mediar en la polémica, las páginas que siguen arriesgan la doble calificación que nos merece como forma política el régimen político ideado por las constituyentes gaditanas. Dicho resumidamente, la Constitución, de la mano de una ideología liberal (que no fue única entre los constituyentes, pero sí la que prevaleció en más pasajes del texto fundamental) apostó por un profundo cambio de régimen. Todo lo cual permitió al constituyente gaditano calificar la forma política pretendida como «monarquía moderada», y nos permite a nosotros hablar, desde otro punto de vista, de «democracia representativa». Aclaremos por nuestra cuenta que esa monarquía moderada era, muy aproximadamente pero con matices, lo que hoy conocemos como monarquía constitucional parlamentaria.

A su justificación, apoyada en los pertinentes principios políticos fundamentales de la Constitución, van dedicados los dos epígrafes siguientes.

1. Soberanía nacional y poder constituyente del pueblo

El movimiento constitucionalista no sólo reivindicó derechos y controles, sino una nueva legitimidad. Legitimidad que descansaría sobre el principio de «soberanía nacional», el cual brotó del modo más natural en Cádiz, estimulado por el enfrentamiento armado de la nación española, sin Rey, a Napoleón.

En efecto, tras la rendición de poderes de la Regencia ante las Cortes, éstas se constituyeron como primer Parlamento español, en el sentido moderno del término, y se erigieron en Cortes constituyentes. Las cuales no iban a reproducir o sistematizar,

según querían algunos, la legislación tradicional española, como se pudo apreciar en su primer decreto, de 24 de septiembre de 1810, extraordinariamente importante para determinar la posición jurídico-política de las Cortes y algunos principios de la futura Constitución.

«Los diputados que componen este Congreso y que representan a la nación española se declaran legítimamente constituidos en Cortes Generales y extraordinarias y que reside en ellas la soberanía nacional.»

Ante todo, proclama el principio democrático básico de la «soberanía nacional» y su ejercicio por las Cortes, no sólo por el vacío de poder que provocó el empuje de las armas imperiales, sino también, y acaso sobre todo, porque las Cortes asumieron la representación de la nación. A este principio de soberanía nacional añadiría el texto constitucional (art. 2.º) el de la libertad e independencia de la nación, que «no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona», así como su corolario lógico: la «indisponibilidad» de la nación por parte de nadie, incluida la dinastía reinante. No es difícil ver en ello una clara alusión al vergonzoso episodio protagonizado por los dos degenerados Borbón ante Napoleón, que dio como resultado la transformación de España en una ilegítima Monarquía bonapartista.

El texto final sería coherente con la toma de posición de las Cortes desde su primera hora. El artículo 3.º proclama que la soberanía pertenece esencialmente a la nación, es decir, que no puede ser de otro modo sin desnaturalizarse tanto la soberanía como la nación. Y en el primero del texto se consagra que la nación está integrada por «todos los españoles de ambos hemisferios»; todos, sin distinción entre los españoles de la metrópoli y los de Ultramar.⁶ Pero, una vez promulgada la Constitución, también ella, como norma suprema, sería considerada depositaria de la soberanía nacional. Por eso el Rey lo sería en adelante «por la gracia de Dios y de la Constitución», y quedaba obligado a guardarla y hacerla guardar, pues tanto las Cortes como el Rey pasaban a ser ahora poderes constituidos.

A su vez, el principio de soberanía nacional comporta otros dos, directamente derivados de él: el que residencia la titularidad del poder constituyente en el pueblo y el de universalidad del derecho de sufragio. Además, la Constitución da entrada a otro principio: el mandato representativo.

El diputado Muñoz Torrero, que tan destacada actuación tuvo en aquellas Cortes, dijo en el sentido apuntado que es a la nación, como soberana, a la que corresponde el derecho de establecer sus leyes fundamentales y de fijar su forma de gobierno; es decir, le corresponde el «poder constituyente». En efecto, la proyección fundamental de la soberanía es precisamente la confección de una Constitución, tarea que sólo puede ser acometida por el titular de la misma, bien directamente, o por medio de sus representantes, o de una manera combinada.

⁶ Ciertamente no se pensaba en los grupos indígenas, pero éste es otro problema que no podemos abordar aquí; baste con indicar que tampoco lo fueron los pueblos indígenas de otros Estados y apenas se les discute hoy su «ejemplar» trayectoria constitucional y democrática; sencillamente, aún no se había abolido la esclavitud, y donde lo había sido, no se cumplía.

El texto de 1812 responde a este planteamiento: fue aprobado por la representación de la nación y ésta era la única autorizada para proceder a su reforma (poder constituyente constituido) mediante un procedimiento especial, como dispone su título X, artículos 372 a 384.

2. Derecho universal de sufragio

Por su parte, los representantes deben ser elegidos por sufragio universal. De otra manera, no se puede decir que representen al pueblo o a la nación, ni, por tanto, que el Estado descansa sobre el principio de la soberanía nacional. Bien es verdad que más adelante y durante todo el siglo XIX el sufragio sería censitario y, sin embargo, se proclamaba en ocasiones la soberanía nacional. Esto no se debe a la impureza o ambigüedad de los conceptos, sino a su tergiversación interesada y forma parte del falseamiento, ya aludido, de los principios revolucionarios y concretamente del constitucionalismo como ideología y como movimiento.⁷

Hecha la opción por el monocameralismo, que venía a significar una apuesta por la burguesía como beneficiaria del sistema frente a la nobleza y al clero,⁸ el constituyente idea un complicado sistema electoral, en el que reconoce el derecho de sufragio con carácter universal. Éste es un extremo sobre el que, no obstante, disiente algún sector de la doctrina, que habla de sufragio censitario. Así, B. Clavero, J. Tomás Villarroja, los cuales aducen el establecimiento de determinados requisitos y exclusiones,⁹ o bien porque se restringía considerablemente al pasar el proceso por distintas fases.¹⁰

En efecto, dichas elecciones habían de desarrollarse en Juntas de parroquia, de partido¹¹ y de provincia, a lo largo de cuatro fases, pero parece que dichos autores no han distinguido entre el elector del primer paso del proceso electoral, que se celebraba en las parroquias, y el «elector parroquial», que era elegido en la segunda fase para ser elector en la tercera. Veámoslo.

- 1) Las *Juntas electorales de parroquia*, según establece el artículo 35, estaban integradas por «todos los *ciudadanos* avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares» (cursiva mía). El derecho de sufragio era, por tanto, universal (masculino) en este primer momento, no obstante a ello los requisitos de vecindad, residencia y ciudadanía, que son propios y adecuados para una ordenación correcta del proceso electoral y tienen vigencia actual en todos o casi todos los ordenamientos. Dichas Juntas elegían por mayoría simple once compromisarios (arts. 41, 43-44 y 51-52).
- 2) Tales *compromisarios* elegían por mayoría absoluta a los electores de parroquia (arts. 53-54 y 45).
- 3) Los *electores parroquiales* integraban las *Juntas electorales de partido* [judicial], y en ellas nombraban al elector o electores de partido que les correspondiera (arts. 59 y 62-66).

⁷ Véase mi trabajo, ya citado «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», y *Estado de Derecho y democracia de partidos*, o. cit y l. cit.

⁸ Véase Artola, M.: *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ariel, Barcelona, 1978, pp. 166-167.

⁹ Clavero, B.: *Manual de Historia constitucional de España*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1989, p. 31.

¹⁰ Tomás Villarroja, J.: *Breve Historia del constitucionalismo español*, Editorial Planeta, Barcelona, 1976, p. 17.

¹¹ Se refiere a los pueblos que eran cabeza de partido judicial; la división del territorio nacional en partidos judiciales, siendo como era propia de la organización jurisdiccional, tenía importantes efectos administrativos.

4) Y los *electores de todos los partidos* de cada provincia, congregados en la capital de la misma (art. 78), elegían a los diputados en Cortes de esa provincia (arts. 31-32).

La clave está en el subrayado concepto de *ciudadano*, puesto que no todos los habitantes de algún territorio español lo eran y los que sí tenían tal condición podían perderla. En cuanto a lo primero, seguía existiendo la esclavitud, no sólo en España, lo que excluía a los grupos indígenas y a los africanos llevados a los territorios de Ultramar, como sucedía en otros Estados con posesiones en América. Y, por lo que se refiere a la pérdida de la condición de ciudadano, las causas también eran las frecuentes en la época, aunque algunas nos parezcan hoy infamantes. Juzgado el caso sin anacronismos, no puede negarse la universalidad del sufragio activo.¹²

El sufragio pasivo para optar a un acta de diputado sí estaba concebido por el constituyente como propiamente censitario, puesto que a los requisitos exigidos para ser elector de partido (los mismos que para pertenecer a la Junta electoral de parroquia, pero aplicados al partido judicial correspondiente) se añadía ser natural de la provincia o tener una residencia en ella de, al menos, siete años y disponer de una renta anual «proporcionada» (*sic*) procedente de bienes propios. No obstante, este último requisito quedaba en suspenso hasta que unas Cortes ulteriores decidiesen llevarlo a efecto (arts. 91-93), lo cual no llegó a ocurrir nunca.

3. Conclusión

Recopilemos los principios reconocidos y desarrollados en el texto constitucional. Los de soberanía nacional, poder constituyente del pueblo y sufragio universal abonan la idea de que se trataba de instaurar una democracia. Y el mandato representativo permite calificar esa democracia precisamente como representativa, idea y expresión novedosas que los constituyentes no emplearon porque todavía no eran de circulación habitual, puesto que se había abierto paso en la Francia revolucionaria fletada por Condorcet y muy utilizada (la idea más que la expresión) por Sieyès.

IV. Monarquía constitucional parlamentaria

1. División de poderes

Es evidente que no todo podía extraerse de la tradición, ni el *Discurso Preliminar* lo pretende, aunque dice que la Constitución es nacional y antigua en la sustancia y nueva solamente «en el orden y método de su disposición». No era cierto. El propio *Discurso* dice que la comisión redactora de la Constitución debía hacerse eco del «adelantamiento de la ciencia del gobierno», palabras con las que está aludiendo de manera abierta a la doctrina de la «división de poderes» como otra idea-fuerza de la que la Constitución hizo acusada recepción.

¹² Lo estudio algo más detenidamente en mi trabajo «La soberanía nacional en Cádiz», RDP, núm. 82, monográfico sobre el bicentenario de dicha Constitución, actualmente en prensa.

La división de poderes no es un mero entretenimiento de ingeniería constitucional para ver qué tal funciona la maquinaria estatal o dónde rozan los engranajes, sino una garantía, según Montesquieu, frente a la tendencia natural del poder al abuso si no se lo controla.

Se trata, pues, de una técnica depurada de «control del poder» en garantía de la libertad. Por eso algunos autores identifican el régimen constitucional con aquel en el que hay control de poder, negándole tal naturaleza en caso contrario. A esa técnica garantista se refería Argüelles y Espiga en el *Discurso* con el mencionado «adelantamiento de la ciencia del gobierno», que había introducido en Europa un sistema antes desconocido y «del que ya no es posible prescindir absolutamente».

El texto constitucional hace recepción de ella y dispone una distribución orgánica del poder en la que precisamente las Cortes, como representación de la soberanía, son titulares del poder supremo del Estado: el legislativo. Da con ello por bueno el argumento de John Locke de que el órgano que hace la ley es lógicamente superior al que tiene que ejecutarla.¹³

El texto gaditano aborda esta distribución en tres breves preceptos (arts. 15 a 17), sin perjuicio de su desarrollo ulterior: la potestad legislativa corresponde a las Cortes con el Rey, la ejecutiva al Rey y la judicial a los tribunales establecidos por la ley.¹⁴ «El producto anglofrancés se nacionalizaba», sentencia Fernández Almagro.¹⁵

Un grueso sector de la doctrina interpreta que no era una división tan rígida como la de la Constitución norteamericana o como la rotundidad del *Discurso* podía hacer esperar, sino que se buscó únicamente limitar la Monarquía haciendo participar al Rey en el poder legislativo (en la línea montesquiniiana que después hicieron propia las Constituciones monárquicas del siglo XIX) y limitándole su ejercicio del poder ejecutivo. En un epígrafe posterior veremos el detalle de esta división de los «poderes ordinarios» del Estado. Pero hemos de adelantar que hay que sumar a ella la exclusión del Rey de la representación de la soberanía nacional y del ejercicio del poder extraordinario, esto es, del poder constituyente, asumida aquélla y ejercido éste en exclusiva por las Cortes.¹⁶

2. El segundo Parlamento español

La Constitución, de una parte, establece que las Cortes son la reunión de todos los diputados, los cuales representan a la nación (art. 27),¹⁷ y, de otra, da entrada al nuevo modelo de representación, el mandato representativo. Todo ello, unido al sufragio activo universal hacía de las Cortes un Parlamento moderno, muy distinto de las Cortes de Castilla con las que algunos autores quieren emparentarlas. Pero el honor de ser el primero en nuestro país le corresponde a las propias Cortes Constituyentes, que, a la postre, vertieron en el texto fundamental su propia organización y funcionamiento si salvamos las diferencias propias de una situación de guerra y de vacío frente a otra que se esperaba pacífica y de funcionamiento orgánico completo.

13 Locke, J.: *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, XIII, & 150; 3.^a edic. cast. de Aguilar, Buenos Aires, 1963, p. 170.

14 O. Alzaga (*Derecho político español según la Constitución de 1978*, 4.^a edic., Madrid, 2008, vol. II, p. 433) llama la atención sobre la terminología empleada (potestades en vez de poderes o funciones), que se ha mantenido en los siguientes textos de nuestra historia constitucional e incluso en el vigente.

15 Fernández Almagro, M.: *Origen del régimen constitucional en España*, o. cit. y ed. cit.

16 Por lo demás, este principio nunca significó una división del poder estatal, que sería tanto como una división del Estado mismo, sino sólo la organización de su funcionamiento. La soberanía sigue siendo una, aunque se dispute acerca de su titular, pero su manifestación funcional puede estar diversificada. Por eso algunas Constituciones proclaman, junto a la división de poderes, la unidad e indivisibilidad de la soberanía, que reside, toda ella, en la nación.

17 En muchos otros preceptos constitucionales se vuelve a hablar de representación nacional, representación de la nación, de toda la nación, etcétera.

2.1 Organización y funcionamiento de las Cortes

a) Legislatura y estatuto de los diputados

La legislatura (cuyo nombre constitucional era *diputación*) duraba dos años, a cuyo término se renovaba la Cámara en su totalidad. Pero los diputados no eran inmediatamente reelegibles, sino transcurrida otra legislatura al menos.

La Constitución se alinea con el parlamentarismo liberal y rodea la Cámara de garantías en forma de prerrogativas, cautelas y prohibiciones. Así, en primer lugar, establece (arts. 95-97) varias causas de «inelegibilidad», y otras tantas de incompatibilidad, así como las prerrogativas de los parlamentarios (art. 128) que han sido habituales en todas las Constituciones demoliberales, como son, entre otras, la inviolabilidad y el fuero especial (en el que hay que apreciar una parcial inmunidad). En contrapartida, dispuso para ellos en los dos artículos siguientes un severo régimen de prohibiciones, en orden a mantener la independencia de los diputados respecto del Rey (y de sus Secretarios del Despacho).

b) Autonomía reglamentaria y normas de funcionamiento

Por otra parte, el funcionamiento de las Cortes estaba informado por los principios de autonomía y publicidad:

- 1) Gozaban de autonomía reglamentaria, regulando, por tanto, ellas mismas toda la vida parlamentaria, desde su constitución hasta su gobierno interior.
- 2) El Rey asistía a la sesión de apertura sin guardia.
- 3) Las Cortes no deliberaban en presencia del Rey.
- 4) Se reunían anualmente de modo automático, sin necesidad de convocatoria regia.
- 5) Las sesiones eran normalmente públicas, pero se preveía su celebración secreta cuando el asunto lo exigiera.
- 6) La Constitución silencia la posible disolución regia de las Cortes, motivo por el que hemos de entenderla excluida.
- 7) Se prevé su actuación como Cortes extraordinarias (arts. 161-167), cuya convocatoria corría a cargo de la Diputación Permanente.

2.2 El paso del mandato imperativo al representativo

La misma idea de representación nacional de las Cortes Constituyentes, sumada a su condición de poder único durante la guerra y a la ausencia del Rey, determinó la adopción de una idea ya en circulación en Inglaterra y en la Francia revolucionaria: la independencia de los representantes. Dicho en otros términos: la Constitución de Cádiz da entrada en nuestro Derecho público el trascendental instituto del «mandato representativo».¹⁸

¹⁸ Para este epígrafe remito a mi trabajo «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», o. cit. pp. 7-30.

Lo hace el artículo 99 ordenando que los electores concedan sin excusa alguna a los diputados poderes amplios, en tanto que el precepto siguiente establece para ello una fórmula que, por su extraordinario significado, es digna de ser reproducida en

sus líneas esenciales: «En la ciudad de..., hallándose congregados los señores... dijeron ante mí... [y] que en su consecuencia les otorgan poderes amplios a todos juntos, y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su encargo, y para que con los demás diputados de Cortes, como representantes de la Nación española, puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella en uso de las facultades que la Constitución determina, y dentro de los límites que ella misma prescribe, sin poder derogar, alterar o variar en manera alguna ninguno de sus artículos bajo ningún pretexto, y que los otorgantes se obligan por sí mismos [...] a tener por válido, y obedecer y cumplir cuanto como tales diputados de Cortes hicieren, y se resolviere por éstas con arreglo a la Constitución política de la Monarquía española...»

Cierto que todavía se habla de poderes, pero son poderes tan «amplios» como para acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de la Nación española, con lo que la relación elector-diputado ya no se basa propiamente en un mandato imperativo, sino que consiste en lo que los ingleses llamaban una relación de confianza (*trust*) y los franceses *mandat représentatif*. Además, los diputados gozan de una irrestricta «presunción de legitimidad» en el ejercicio de su cargo.

Por lo demás, estos poderes de los diputados (vale decir de las Cortes mismas) tenían también «límites materiales y formales». Los primeros se centran en la misma Constitución, lo que significa que su poder no alcanzaba para ejercer facultades que la Constitución no les reconocía. Y los formales les impedían que sus facultades pudieran ejercerse por procedimientos diferentes a los establecidos por la Constitución y por el Reglamento de la Cámara. El caso de la reforma constitucional comporta, al mismo tiempo un límite material y formal: material porque afecta a la regulación de los preceptos contenidos en el propio texto; formal porque se preceptúa un procedimiento especial.

2.3 La Diputación Permanente

Por último, instaura la Constitución una Diputación Permanente de las Cortes para salvar los interregnos de la Cámara, bien por vacación parlamentaria, bien por término de la legislatura. Es ésta una de las singularidades de nuestro constitucionalismo histórico, aunque, como ha estudiado A.L. Alonso de Antonio, no es una creación enteramente original del texto de 1812, puesto que había precedentes de la misma en el Derecho histórico español. Pero tampoco se limita el texto que estudiamos a reproducir su precedente.¹⁹ En realidad, sus facultades superaban con mucho la de un órgano de mera continuidad parlamentaria, siendo más bien una pieza importante frente a los riesgos de regreso del despotismo. Como comentó en su momento N. Pérez Serrano, «en ocasiones, se transforma en el primer órgano político de la nación».²⁰

Este órgano parlamentario ha significado una verdadera aportación al constitucionalismo, tanto español como extranjero. De las Constituciones españolas, aunque

19 Véase Alonso de Antonio, A. L.: «La Diputación Permanente en la Constitución de Cádiz», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, Madrid, primer cuatrimestre de 1988, p. 146.

20 Pérez Serrano, N.: «La Diputación Permanente de las Cortes en nuestro Derecho Constitucional Histórico», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1993; en *Escritos de Derecho Político*, I, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, p. 191.

la nonata de 1856 previó su creación (art. 47), solamente lo han incorporado de modo efectivo la segundorrepublicana y la vigente de 1978, ésta por partida doble, por cuanto ha instituido sendas Diputaciones Permanentes en el Congreso y en el Senado.

2.4 Funciones de las Cortes

a) Constituyente

Las Cortes, como representantes de la soberanía nacional, ejercieron el poder constituyente originario, en cuya virtud aprobaron, decretaron y sancionaron la Constitución sin participación del Rey, a quien únicamente se le cedió su promulgación, que fue hecha, en su ausencia, por la Regencia del Reino nombrada por las Cortes.

Y la Constitución les sigue reconociendo, en exclusiva, la representación única de la soberanía nacional y, en cuanto tal, el ejercicio del «poder constituyente constituido», esto es, el poder de reforma constitucional (arts. 374-384), para la cual habían de seguir un procedimiento especial y muy rígido: aprobación en tres diputaciones sucesivas, siempre por mayoría cualificada de dos tercios, necesitándose para la última poderes especiales otorgados por las juntas electorales de provincia. Frente a lo establecido para la función legislativa, en ésta no se admite el veto regio.

b) Legislativa

La Constitución enumera por extenso las muchas facultades concretas de las Cortes, no todas las cuales, pese a lo indicado por el *Discurso*, pertenecen a la potestad legislativa. Las de este ámbito son las siguientes:

- 1) Proponer y decretar las leyes, interpretarlas y derogarlas, correspondiéndole al Rey su sanción y promulgación, como también su veto.
- 2) Aprobar el Presupuesto anual del Estado, y, con él, el establecimiento de las contribuciones e impuestos, así como los gastos de la Administración que el Gobierno debía presentarles y cuya aplicación y cumplimiento debía ser igualmente vigilado por las Cortes.
- 3) Aprobar la política monetaria y el sistema de pesas y medidas, prerrogativas que, como propias de la soberanía (Bodino) correspondieron durante mucho tiempo al Rey y que ahora asumen las Cortes, como representantes de dicha soberanía.
- 4) Otro tanto hay que decir de la política tributaria y aduanera.
- 5) Ejercían el control del Poder Ejecutivo, esto es, de los ministros.
- 6) Establecían el plan general de la enseñanza y -lo que no deja de ser altamente significativo del cambio político, «proteger la libertad política de la imprenta».

c) Facultades de (cuasi)jurisdicción constitucional

El artículo 372 confiere a las Cortes la facultad de tomar en consideración las infracciones de la Constitución que se les comunicara y hacer efectiva la responsabilidad de quienes la hubieren contravenido. El precepto siguiente habilita a los ciudadanos a dirigir «representaciones» (esto es, quejas, reclamaciones) en tal sentido a las Cortes o

al Rey (art. 373), o bien remitirlas a la Diputación Permanente en su caso (art. 160.1.^a), o a las Diputaciones Provinciales (art. 335.9.^o), las cuales las tramitarían a las Cortes para su resolución.

Está pensado este instituto como garantía de los ciudadanos y de la propia Constitución frente a los actos de los poderes públicos (Tribunales y Administración preferentemente, pero no sólo) que pudieran vulnerarla. He aquí el precedente del amplísimo amparo existente en los países hispanoamericanos y que, sin embargo, se eclipsó en España. Y lo interesante del mismo es su atribución al Parlamento y no a un órgano jurisdiccional.

En el apartado siguiente referimos las facultades que tenían respecto de la Corona.

3. La primera monarquía constitucional parlamentaria

Napoleón dijo a los «representantes» reunidos en Bayona que la monarquía española era vieja. Tenía razón: era vieja y absoluta; no terminaba de implicarse en la vía reformista. Pero su modernización no iba a venir de la mano del Imperio de Bonaparte, sino de los constituyentes de Cádiz. La primera ruptura, nunca denominada así por los protagonistas, fue el acto de convocatoria de Cortes no por el Rey, como era preceptivo conforme a las «leyes antiguas» y aunque fuera por ausencia de éste, sino por una Regencia autoinstituida.²¹

Recordemos que Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, además de describir a su manera la Constitución inglesa y su principio fundamental de división de poderes, hace, en un pasaje menos conocido, una clasificación de los gobiernos en moderados y no moderados, siendo precisamente el principio de la división de poderes el criterio diferenciador entre ellos, con el resultado de que únicamente en los primeros existe libertad política.²² Pues bien, el artículo 14 de la Constitución de 1812 califica la forma política diseñada como «monarquía moderada», quiero creer que en homenaje al Presidente bordelés, en tanto que los preceptos siguientes y los artículos finales distribuyen el poder ordinario y extraordinario en la forma que ya conocemos, esto es, sobre la base del principio de división de poderes.

a) Intervención de las Cortes en los asuntos de la Corona

El Rey es el jefe del Ejecutivo y el primer magistrado de la nación. Pero nada más. La Constitución pone un celo especial a la hora de regular el resto de las ocasiones en las que entran en relación Cortes y Corona, y eso tanto por lo que se refiere al Rey como al Príncipe heredero.

Para comenzar, las Cortes recibían del Rey, del Príncipe heredero y de la Regencia el juramento de la Constitución y resolvían las dudas que se suscitaban en la sucesión a la Corona. Les correspondía asimismo hacer reconocimiento público del Príncipe de

21 Véase González Díez, E.: «Monarquía y Corona en la Constitución gaditana», en Escudero, J.A. (dir.): *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Espasa, Madrid, 2011, p. 84.

22 Montesquieu: *Espíritu de las leyes*, XI, 4 y 6, O.C. II, 395 y 396-407; también *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, en *Oeuvres Complètes* (en adelante, O.C.), Gallimard, París, 1949, vol. II, p. 115, entre otros pasajes; véase mi trabajo «Ciencia y método en la obra de Montesquieu», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (en adelante, RFDUC), núm. 50-51, Madrid, 1977 (lleva fecha de 1974), pp. 399-408.

Asturias, intervenir en su educación y nombrar, en determinados supuestos, el tutor del Rey menor y la Regencia.

b) Relaciones de orden legislativo

El Rey sancionaba las leyes en treinta días y las promulgaba. La regla general disponía que el monarca podía interponer veto al texto legislativo aprobado por las Cortes. Este veto, aunque era meramente suspensivo y las Cortes podían superarlo en el siguiente periodo de sesiones, podía reiterarse en tres años consecutivos, quedando obligado el Rey a promulgar la ley si era ratificada por tercera vez.

Como vemos, aunque el Rey podía oponer franca resistencia a un producto legislativo de las Cortes, vio mermada considerablemente su posición en relación al régimen preconstitucional, quedando finalmente subordinado a las Cortes, que por algo eran la representación de la soberanía nacional, lo que no se decía del monarca.

c) Relaciones en materia de defensa

Así, por ejemplo, los artículos 172.6.º y 131, en una función tan propia e indiscutida de la Jefatura del Estado en el Antiguo Régimen, y más aún si se trataba de una monarquía, como era la militar, atribuían a las Cortes: declarar la guerra, hacer la paz y mandar los ejércitos, dar ordenanzas al ejercito, a la armada y a la milicia nacional, conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino y fijar anualmente las fuerzas de tierra y de mar y formalizar tratados de alianza ofensiva, en todo lo cual, el Rey se ve severamente mediatizado por las Cortes.

d) Restricciones de la autoridad del Rey

En fin, el citado artículo 172 establece otras muchas «restricciones de la autoridad el Rey», como son, en una enumeración no exhaustiva:

- 1) Impedir la celebración de las Cortes, suspenderlas o disolverlas.
- 2) Ausentarse del Reino, abdicar o contraer matrimonio sin consentimiento parlamentario, entendiéndose que abdica si lo hiciere.
- 3) Imponer contribuciones.
- 4) Conceder privilegios.
- 5) Privar de la libertad a ningún individuo ni imponerle por sí pena alguna.
- 6) Enajenar «parte alguna, por pequeña que asea, del territorio español».

Por lo que se refiere al Príncipe heredero, los artículos 206 a 208 hacen lo propio: no puede éste contraer matrimonio ni salir del reino sin consentimiento de las Cortes, como tampoco permanecer fuera de él más tiempo de autorizado y no regresar cuando fuese requerido a ello, quedando excluido de la sucesión si contraviniera alguna de estas prohibiciones.

No es de extrañar, por consiguiente, que en el denominado *Manifiesto de los Persas* se intentara persuadir a Fernando VII de que se opusiera a la obra de las Cortes con el argumento de que éstas lo habían despojado de su soberanía. Era cierto: la Constitución de 1812 significaba un cambio evidente de régimen político, pasando de la monar-

quía absoluta a otra en cuya calificación la doctrina se muestra bastante insegura entre los estereotipos usuales de constitucional o parlamentaria, o bien inclinándose por fórmulas indefinidas.²³ A mi juicio, su consideración como «parlamentaria», dado que no existía responsabilidad política del Gobierno antes las Cotes, podría parecer algo imprecisa desde las categorías de una actual y democrática Teoría del Estado (conviniéndole más, acaso, la de «protoparlamentaria»),²⁴ pero no es del todo impertinente si la situamos en perspectiva histórica.

V. El inicio: ¿Bayona o Cádiz?

1. De nuevo el concepto de Constitución

La diferencia entre el Antiguo y el Nuevo Régimen es la que media entre el régimen absoluto y el constitucional. La Constitución es más, bastante más que la norma jerárquicamente superior de un Estado, la cual establece un sistema de producción de las demás normas, del mismo modo que un Estado de Derecho es algo más, bastante más que un Estado a secas o un Estado con Derecho. En este terreno la construcción kelseniana está definitivamente arruinada.

Si el término Constitución significa algo, si por la Constitución se han desencadenado guerras fratricidas, si los pueblos han dado a sus más importantes plazas o calles el nombre de Constitución, o lo han eliminado cuando se impusieron las fuerzas del absolutismo, es porque «Constitución» es sinónimo de garantía de la razón frente al oscurantismo, de la libertad frente al despotismo (o, más tarde, frente al totalitarismo), del control del poder frente a la dictadura y del gobierno de las leyes frente a la autocracia.

El concepto de Constitución que se sustenta en el presente trabajo es, por consiguiente, el de un texto normativo superior, formal, garantista, producto del pensamiento liberal y que «constituye» al Estado conforme a los principios arriba expuestos. Éste es el concepto que más adelante se denominará *racional normativo*, desenvuelto lúcidamente por García Pelayo.²⁵ Por tanto, mi negación de la naturaleza constitucional del texto de Bayona es categórica, como también lo es la de las Leyes Funda-

23 Afirma su condición de monarquía parlamentaria F. Valcarijo («Rey, Cortes y política exterior», en Escudero, J.A. (dir.): *Cortes y Constitución...*, o. cit., p. 98. La niega E. González Díez («Monarquía y Corona en la Constitución gaditana», o. cit., pág. 86) porque las malas relaciones del Rey y las Cortes se alejan del sistema parlamentario, que se basa en el respeto institucional y en la confianza política. Por su parte, J. Varela («Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español», *REP*, núm. 55, Madrid, 1987, p. 192) se inclina por considerarla única en nuestra historia constitucional por la singularidad histórica en que tuvo lugar.

24 Pero entonces habríamos de hacer algo semejante con el parlamentarismo oligárquico británico que abarca de 1689 a 1832 (periodo durante el cual todavía no se había institucionalizado la responsabilidad política del Gobierno ni de sus miembros) o incluso hasta que se universalizó el derecho de sufragio, lo que nos llevaría a pleno siglo xx.

25 García Pelayo, M.: «Derecho Constitucional Comparado», o. cit. y vol. cit., pp. 260-265.

mentales de Franco Bahamonde y lo habría sido del texto primorriverista si hubiese prosperado, y como lo es del mal llamado constitucionalismo soviético, impuesto a las también mal llamadas democracias populares, y, por igual razón, del pseudoconstitucionalismo de los países árabes sometidos al fundamentalismo islamista. La ciencia jurídica no tiene por qué aceptar acríticamente las denominaciones oficiales.

Por eso, aunque la entrada del movimiento constitucionalista en nuestro país parece tener dos puertas: Bayona y Cádiz, hemos de adoptar una tesis «reduccionista»: sólo hubo una puerta, la gaditana, y fallida por cierto.

2. La nación se hace cargo de su destino y ejerce su soberanía

Frente a la pretensión imperial de imponer a España una Monarquía «propia» en alianza perpetua con Francia, la Constitución de Cádiz proclamó solemnemente principios completamente nuevos: 1) soberanía y poder constituyente de la nación; 2) indisponibilidad de ésta; 3) superioridad jerárquica de la Constitución como norma suprema y, por tanto, superior a todas las demás normas y a los poderes constituidos; 4) división de poderes; 5) representación nacional, que las Cortes asumen para sí, y, consecuentemente, el ejercicio parlamentario de la soberanía nacional. El segundo era rabiosamente antinapoleónico, pero de más largo alcance, y todos los otros, de clara resonancia revolucionaria frente al absolutismo monárquico.

Por otra parte, mientras en Bayona se desarrollaba la farsa entre el Emperador y los dos Borbón, Carlos y Fernando, que acabó con la Corona española ciñendo la sien de otro Bonaparte, José, el levantamiento de Madrid el día 2 de mayo, sangrientamente reprimido por el ejército del Emperador, aporta asimismo un importante símbolo: no sólo el de la insólita resistencia al soberbio corso, sino también el de la audaz declaración de guerra del Alcalde de Móstoles a la poderosa Francia y el de un texto, el bando de este mismo Alcalde, que apelaba al «sentimiento nacional»; acaso por primera vez y con el dramatismo y la emoción propios de las circunstancias, se llamaba a los españoles, al pueblo español, a la «nación española», para que se hiciera cargo de su destino.

Más aún: el 19 de julio de ese mismo año, el a duras penas reorganizado Ejército español inflige la primera derrota severa al napoleónico, que hubo de rendir sus armas; acontecimiento que tuvo gran eco en toda Europa, que marcó el futuro de la guerra y que, al decir de algunos, cambió la historia del Continente. Guerra que, si en Europa es conocida como «Peninsular», en España ha sido llamada siempre, de modo orgulloso, «de la Independencia» porque Bailén añadió al simbolismo de Aranjuez y de Móstoles el de la nación victoriosa, por muy ayudada que estuviera por Inglaterra, en aquel entonces principal enemigo de la constelación de monarquías bonapartistas.

Mientras tanto, ya habían emergido las Juntas populares, locales, patrióticas, que, ante el vacío de poder existente (por cuanto no se reconocía la autoridad de los Bonaparte, considerados uno como invasor y otro como usurpador, ni el de las autoridades

de Madrid por su sometimiento obsequioso al Emperador), asumieron, de hecho, el que emergía en cada ciudad, y, en cuanto acertaron más tarde a aglutinarse en una Junta Suprema, ésta ejerció, también de hecho, pero de un hecho jurídicamente incontestable, la «soberanía nacional», como principio políticamente constituyente de un Estado, o, al menos, de un nuevo régimen político frontalmente opuesto al anterior, que había estado cimentado en la soberanía monárquica absoluta.

3. Cara y cruz del texto de Bayona

Como he escrito en otro lugar, el texto de Bayona es una mezcla de liberalismo, corporativismo del Antiguo Régimen y pragmatismo napoleónico. No puede decirse que definiera un Estado representativo propiamente dicho, pero se separaba ostensiblemente del absolutismo borbónico anterior. De haberse llegado a aplicar y de haberse consolidado el régimen descrito en ella, habría significado un cambio social y político profundo. Así lo dejan entrever los derechos y libertades que reconocía (aunque escasamente), los programas que fijaba a los poderes públicos (unidad de códigos; libertad de industria, comercio y cultivo; supresión de las aduanas interiores; establecimiento de un único sistema tributario para todo el reino; separación entre el tesoro público y el patrimonio de la Corona, etc.) y la organización del poder, que, si bien era tosca y centrada en el Rey, que era realmente el soberano con muy pocas condicionamientos en el ejercicio de su poder, comportaba algunos avances notables respecto del absolutismo anterior, como la reunión periódica de las Cortes y la aprobación parlamentaria del Presupuesto.²⁶

Ello plantea el problema de la opción que la clase política se vio obligada a realizar. Tradicionalmente se ha motejado de traidores a los «afrancesados», esto es, a aquellos intelectuales y políticos que, mitad sinceramente, mitad por oportunismo, se alinearon con la Monarquía de José Bonaparte.

Sólo un siglo más tarde se empezó a abrir paso la duda de si no hubiera sido preferible el honesto José Bonaparte a Fernando VII, que lo era bastante menos; si no hubiera sido preferible evitar la guerra de independencia, que asoló la Península y la economía; si no hubiera sido preferible un liberalismo matizado (muy matizado) a la opresión fernandina del sexenio absolutista y de la década ominosa. Se pregunta Fernández Almagro: «¿Habría creado Napoleón un Estado de Derecho?» Y se responde: «Desde luego, Fernando VII, no.»

Pero la dilucidación de responsabilidades históricas es algo que escapa a un trabajo como éste.

En el terreno de los principios, la soberanía nacional brillaba por su ausencia en el texto napoleónico y la voluntad general no habría podido expresarse a través de los «cauces de representación» estamentales establecidos en el mismo. En cuanto a los derechos, ciertamente incorporaba algunos, pero pocos. Y desde el punto de vista orgá-

26 Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 6.^a edic., Madrid, 2009, pp. 41-42 y 70-71.

nico, estaba muy lejos del «gobierno moderado» que preconizaba Montesquieu porque erigía al Monarca en centro del Estado (C. Sanz Cid).²⁷

Consiguientemente, sostener, como ha hecho Fernández Sarasola, calificado estudioso de este texto, que nos habría permitido pasar del despotismo ilustrado al «despotismo constitucional», es, además de inaceptable en una Teoría Constitucional democrática, manifiestamente contradictorio: ¡el constitucionalismo se alzó precisamente contra el despotismo! No menor contradicción encierra la afirmación de que intentaba adaptar a España el «modelo imperial francés»;²⁸ a mi juicio, o Constitución o Imperio (extranjero, además), *tertium non datur*. Y el mismo juicio nos merece llamar a todo ello, como hace también el autor mentado, «Monarquía constitucional autoritaria»: es discutible si una república autoritaria puede ser constitucional, pero, desde luego, no lo es si se trata de una monarquía y el monarca es el eje del Estado.

Tras las anotaciones anteriores, unas favorables y otras desfavorables, debemos afirmar que el texto de Bayona se distanciaba muy mucho del concepto racional normativo de Constitución. A este respecto, el ilustre historiador del constitucionalismo J. Varela traza un cuadro sumamente revelador: «[en el texto de Bayona] se encuentran, aunque algunos *in nuce*, los principios que informarían el constitucionalismo español hegemónico durante todo el siglo XIX: la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes; la Constitución histórica de España; la Corona como eje y nervio del Estado; la mixtificación de la representación nacional mediante un Senado que no sirvió más que para perpetuar la representación corporativa estamental [...]».²⁹

Aunque pudiéramos matizar alguno de ellos, como el de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes (que, por lo demás, ya lo hace el propio autor al indicar la posición axial del monarca), se trata de todos los principios que hicieron escasamente constitucional nuestra historia bisecular, los principios de los que se puede negar, en puridad, que sean constitucionales y que más bien fueron, a lo largo de todo ese tiempo, los de la reacción conservadora, incluso reaccionaria, frente al movimiento constitucionalista.

Por si fuera poco, contiene algunos pasajes y preceptos verdaderamente sonrojantes, unos por su torpeza técnica y otros desde un somero análisis jurídico-político. Así, ilustrando en una simple nota los primeros,³⁰ observamos otros sorprendentes:

- a) El Título II, que ordena la sucesión en la Corona, está redactado en primera persona de un plural mayestático, nunca mejor dicho (como prueba inequívoca de que es una carta otorgada, benévolamente concedida a España, o, en realidad, impuesta) y se deshace en frases de amor a Napoleón, lo que no parece muy propio de una Constitución: 1) la expresión *nuestra descendencia* se puede leer dos veces en el artículo II; 2) y otras dos veces (en igual artículo y en el Preámbulo) la de «nuestro mui caro y mui amado hermano Napoleón, Emperador de los franceses y Rey de Italia».

27 Sanz Cid, C.: *La Constitución de Bayona* (labor de redacción y elementos que a ella fueron aportados, según los documentos que se guardan en los «Archives Nationales» de París y los «Papeles Reservados» de la Biblioteca del Real Palacio de Madrid), Reus, Madrid, 1922.

28 Fernández Sarasola, I.: «La forma de gobierno en la Constitución de Bayona», o. cit., pfo. 1.

29 Varela Suances-Carpegna, J.: *Política y Constitución en España (1808-1978)*, CEPC, Madrid, 2007, p. 107.

30 El artículo 6.º, que versa sobre la mayoría de edad del Rey, se repite en el 8.º. El artículo 67, al regular el nombramiento de los diputados de provincias, dice que se hará «a razón de un diputado por 300.000 habitantes *poco más o menos*».

b) El artículo 124 dispone la alianza perpetua con Francia, lo que, dada la relación de fuerzas, significaba obviamente que el Estado español sería un mero satélite del francés. Pero, por otra parte, dicho precepto era nulamente jurídico, como se desprende de su sola expresión literal: ¿de cuándo acá una norma jurídica puede dejar sin salida, hasta el fin de los tiempos, a un pueblo que se ve ocupado por una potencia invasora y gobernado por un Rey usurpador?

Y, en fin, por ir dando término a estas consideraciones, valgan sólo dos más relativas al procedimiento de elaboración y a su vigencia. Respecto a lo primero, los mal llamados representantes españoles fueron cooptados por los servidores de Napoleón, no representaban nada ni a nadie, eran muy escasos, no estuvieron todos desde su inicio, tenían una mera función consultiva, trabajaron sólo una semana,³¹ lo hicieron sobre un texto que les presentó el Emperador y éste aceptó o no libremente sus débiles sugerencias. No se puede decir que fuera un procedimiento muy depurado.

En cuanto a su vigencia, es algo históricamente pacífico que el texto bonapartista ni siquiera estuvo realmente en vigor. Incluso no preveía su eficacia directa, sino su puesta en vigor mediante sucesivos decretos. Más aún, como anota Fernández Sarasola, se intentó su desarrollo *contra Constitutionem*, esto es, contraviniendo su propio texto.³² En fin, M. Artola³³ señala que su aplicación se limitó al nombramiento de algunas autoridades y a la publicación de alguna legislación para el territorio controlado por las tropas ocupantes, que, sin embargo, no pudo aplicarse por falta de medios.³⁴

Que, pese a todo lo que antecede, el texto de Bayona haya sido la primera Constitución española, no resulta muy acertado afirmarlo.

Por su parte, que la Constitución de 1812 estuviese muy influida por la francesa de 1791 no puede servir para asimilarla con el texto bonapartista como carente de raíces autóctonas. Porque el poder constituyente fue español y en defensa de la soberanía nacional frente a su usurpador e invasor de España, aunque para ello se inspiraran en ideas foráneas; foráneas pero constitucionales. Por eso, el texto gaditano era español (cualidad que no adornaba al de Bayona) y más «francés» —léase más ilustrado, más liberal y más constitucional— que éste. Sencillamente, uno fue otorgado por el invasor y otro fue redactado por un puñado de españoles que se recluyeron en un rincón de la Península huyendo del fuego imperial y que profesaban sinceramente unas ideas que el Corso se había encargado de laminar en el vecino país.

Incluso la insurrección española frente al invasor, tan castiza y tan equivocada con su Rey felón, estaba muy en línea con uno de los derechos fundamentales básicos proclamados en la Declaración revolucionaria de 1789: la «resistencia a la opresión».

Dicho brevemente para finalizar, la primera Constitución española propiamente dicha, en el sentido liberal y moderno del término, es la de Cádiz de 1812.

31 Véase Fernández Sarasola, I.: «Estudio Preliminar» a la edición de *La Constitución de Bayona*, en la «Colección de Constituciones españolas», dirigida por M. Artola, IUSTEL, vol. I, Madrid, 2007, pp. 43, 51-52 y 55-57.

32 *Ibidem*: pp. 96-98.

33 Artola, M.: «Presentación», o. cit., p. 17.

34 Ciertamente ha habido en España algún texto nonato, como el de 1856, al que, en puridad, tampoco le conviene propiamente el nombre de Constitución por cuanto no llegó a ser norma al faltarle la promulgación; y, si se la estudia en las historias constitucionales españolas, es por su interés científico y como muestra del tortuoso devenir de nuestro constitucionalismo, no porque la palabra *Constitución* sirva para todo. Dígase lo mismo de los proyectos de reforma de Bravo Murillo, del Proyecto apenas debatido de la Primera República y del borrador o Anteproyecto primorriverista.

4. Una cuestión de legitimidad

Fueran los acontecimientos de 1808 la primera epifanía de la nación española o un simple movimiento de insurrección de la canalla madrileña que prefería las «caenas» a la libertad, hay que puntualizar que ningún pueblo está obligado a soportar que un invasor, como era Napoleón, lo libere ni de su atraso ni de su régimen despótico. Sin embargo, la legitimidad de la insurrección no pudo impedir la división de los españoles. Los ilustrados eran una ínfima minoría y no todos optaron por colaborar con los Bonaparte, sino que algunos prefirieron la vía nacional de la reforma.

No obstante, algunos autores reivindican el texto de Bayona como la primera Constitución española. Así, por ejemplo, I. Fernández Sarasola ha escrito en uno de sus trabajos, como conclusión del mismo, lo siguiente: «Pero aunque la Constitución de Bayona tratase de imponer por vía otorgada un modelo extranjero y altamente autoritario, creo que hubiera supuesto un tránsito con el Antiguo Régimen menos abrupto que el propuesto a través de la Constitución del 12. Y es que, aunque introducía factores de modernización y de liberalismo (instituciones representativas, reconocimiento de derechos, limitación del poder...) dejaba al Rey en su cometido de actor político principal, por lo que no es de extrañar que un Monarca acostumbrado a ser el centro del Estado no tuviese muchos reparos en admitir la Constitución. De hecho, como es bien sabido, fue lo que sucedió con las Monarquías Constitucionales germanas, como intento de evitar que la burguesía optara por un modelo rupturista como había sucedido con la Francia Revolucionaria.»³⁵

Estamos ante juicios de oportunidad política, que acaso pudieran compartirse, pero que deben quedar totalmente fuera del análisis jurídico de un texto jurídico. Ciertamente José Bonaparte era persona más noble que el siniestro Fernando VII; moviéndonos en el terreno de los futuribles, con toda seguridad habría sido mejor Rey que éste (para lo cual tampoco le habría hecho falta mucho) y, por tanto, mil veces preferible. En igual línea de consideraciones, el texto de Bayona podría haber significado un avance cierto sobre la prácticamente inexistente institucionalización jurídica del poder político español por aquel entonces y, por ende, en otras circunstancias, habría podido ser un primer paso para la regeneración y modernización de España, aunque fuera de la mano de una nueva dinastía.³⁶

Pero en otras circunstancias, esto es, sin invasión, sin guerra de conquista y sin un «instrumento de gobierno» (que no Constitución) impuesto. No fue así y es hartamente arriesgado, además de mero futurible, aseverar que España, con la «dinastía» bonapartista, tan efímera además, habría tenido una transición menos traumática a partir de la cual se habría adaptado mejor a los nuevos tiempos, evitándose dos desgraciados siglos. Como anotó con toda sensatez Fernández Almagro, «la Carta otorgada de Bayona, cualquiera que fuese su articulado, no podía resolver la situación creada».³⁷ Al ges-

35 Fernández Sarasola, I.: «La forma de gobierno en la Constitución de Bayona», *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 9, 2008, párrafo 48; véase su por otra parte laborioso «Estudio Preliminar», o. cit.

36 Véase Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo Histórico Español*, o. cit., pp. 32-33.

37 Fernández Almagro, M.: «Del Antiguo Régimen a las Cortes de Cádiz», *REF*, núm. 126, o. cit., p. 24.

tarse todo ello a partir de una invasión que encontró una resistencia armada con la que no contaba, España apareció dividida en patriotas y afrancesados, desgarramiento que dio inicio a la infernal dialéctica de las dos Españas, en la que una de ellas niega el patriotismo e incluso la condición española a la otra.

La doctrina está dividida respecto de la consideración, o no, del texto de Bayona como Constitución. J. Varela y A. Sánchez Marín se inclina por la negativa,³⁸ al contrario que E. González, M. Martínez Sospedra y J. F. Merino Merchán,³⁹ en tanto J. M. Vera distingue entre la inexistencia constitucional y la académica: la segunda no está justificada y la primera suele basarse en razones que, si se aplican a otros textos históricos españoles podrían llevarnos a similar conclusión.⁴⁰

El texto de Bayona fue obra de Napoleón o redactada bajo su estrecho control y la Asamblea allí reunida era nulamente representativa, aunque fuese con la aquiescencia, indolencia o miedo de los dos degenerados Borbones. En todo caso, podríamos ver en él un espécimen de lo que P. Cruz Villalón ha denominado con sugestiva precisión «constitucionalismo napoleónico de exportación».⁴¹

Por mi parte, me reitero en el juicio negativo ya expresado. No es que el texto de Bayona carezca de toda sustancia jurídica y de algunos elementos (algunos solamente) que, desprendidos de otros aspectos totalmente inasumibles, habrían merecido la calificación de constitucionales. Simplemente, no pueden ser tenidos como tales porque, por todo lo anotado hasta aquí, el texto es, dada su rotunda ilegitimidad, inhomologable por una Teoría de la Constitución que se precie.

Podría decirse, por tanto, y en esto hay práctica unanimidad en la doctrina, que el mayor mérito de dicho documento consiste en haber desencadenado la puesta en marcha de un proceso constituyente en la isla de San Fernando y culminado en Cádiz. Proceso que, a mi juicio, sí desembocó en una verdadera Constitución que, aun con notables defectos, algunos parecidos a los imputados al texto bonapartista, fue durante muchos años la bandera del liberalismo europeo. De nuevo es sugestivo el paralelismo con las Leyes Fundamentales de Franco Bahamonde, cuyo único interés constitucional acaso sea el de haber servido de antimodelo para la redacción de nuestra vigente norma suprema de 1978.⁴²

38 Varela Suances Carpegna, J.: «La doctrina de la Constitución histórica: de Jovellanos a las Cortes de 1845», *RDP*, núm. 39, UNED, Madrid, 1994, p. 46; Sánchez Marín, A.: *Constitucionalismo español 1808-1978*, Zaquizamí, Madrid, 1994, p. 19.

39 González Hernández, E.: «1808 y el Estatuto de Bayona: Los inicios de la Historiografía constitucional española», en *Estudios...*, o. cit., pp. 289-292; Martínez Sospedra, M.: «La Carta de Bayona. Procedencia, imitación y originalidad de una Constitución napoleónica», en *ibidem*, pp. 308-313; Merino Merchán, J. F.: «El Estatuto de Bayona: Una paradoja constitucional», en *ibidem*, pp. 388-391.

40 Vera Santos, J. M.: «Con perdón: algunos argumentos 'políticamente incorrectos' que explican la bondad del estudio del primer texto

constitucional de España (o De la naturaleza jurídica, contenido e influencia napoleónica del Estatuto de Bayona», *Estudios...*, o. cit., pp. 415-419.

41 Cruz Villalón, P.: «Una nota sobre Bayona en perspectiva comparada», en Álvarez Conde, E., y Vera Santos, J. M. (dirs.): *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, La Ley e Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2088, pp. 77-80.

42 En otra publicación («El Estatuto de Bayona de 1808 y el modelo constitucional napoleónico», en Peña, L. y Auxín, T. (coords.): *Memoria de 1808. Las bases axiológico-jurídicas del constitucionalismo español*, Plaza y Valdés, Madrid, 2009, pp. 68-70), Fernández Sarasola ha vuelto sobre la cuestión con argumentos de variada especie que merecen alguna reflexión.

1. Argumentos relativos a la irrelevancia del poder constituyente.

VI. Patriotismo constitucional

Son bien conocidos los acontecimientos y los motivos que dieron origen a la Constitución gaditana, a los que Sánchez Agesta dedicó unas páginas que resumimos aquí. La Guerra de Independencia se inicia como un alzamiento popular difuso. «Ausentes los reyes, secuestrados en Bayona; repudiado el Consejo de Castilla por su actitud de turbia obsequiosidad hacia del invasor; puesta al servicio de José Bonaparte la Junta de Gobierno designada por Fernando VII [...] para dirigir los negocios públicos durante su ausencia, se quiebra toda posibilidad de una autoridad central que coordine el movimiento [...] la primera autoridad van a ser múltiples Juntas locales que se proclaman ‘soberanas’ para manifestar su voluntad de resistir al invasor y a las autoridades de Madrid que le prestan obediencia.» «Y conste que las Juntas estaban integradas por las

a) No es adecuado desde una perspectiva histórico-jurídica negarle la consideración de Constitución al texto de Bayona por proceder del emperador francés y no de la nación española.

b) Después de todo Napoleón, se creía legitimado para otorgar una Constitución por las renunciaciones dinásticas de Bayona.

c) Todas las Constituciones tienen en común la idea de límite del poder del Estado soberano, diferenciándose únicamente por el sujeto constituyente: el Rey, la comunidad.

d) No debemos olvidar la participación de intelectuales españoles afines a las reformas bonapartistas.

R. El dato del poder constituyente es precisamente el más relevante de todos, además del contenido democrático o no del texto examinado. Una Constitución es la autodisposición de un pueblo sobre sí mismo. Si dispone otro, no es una Constitución. En segundo término, Napoleón era demasiado inteligente para creer simplezas como la mentada, y, en todo caso, el constitucionalista no tiene por qué aceptar creencias personales de nadie, que, éstas sí, carecen de toda relevancia científica y jurídica. En fin, los autolímites cuyo cumplimiento o mantenimiento en vigor quedan al arbitrio del sujeto formalmente autolimitado no son verdaderos límites, que es lo que ocurría con el texto de Bayona: no había forma alguna de someter a límites al Rey, que era el verdadero soberano en tanto las Cortes no eran autónomas, como reconoce el propio Fernández Sarasola («Estudio Preliminar» a *La Constitución de Bayona*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 58-63 y 74). Y, por descontado, tampoco la participaron en Bayona de intelectuales afines puede legitimar lo ilegítimo.

2. Argumento de Derecho Comparado: ha habido Cartas otorgadas en Francia.

R. Francia no otorga credenciales de constitucionalidad a los textos que carecen de ella.

3. Argumento de similitud con la Constitución de Cádiz: Bayona sólo produjo una quiebra constitucional y Cádiz produjo otra al proclamar la soberanía nacional en detrimento del Rey.

R. Ni el texto de Bayona ni la Constitución de Cádiz significaron quiebra constitucional alguna porque no había ninguna Constitución que quebrar.

4. Argumentos relativos a su interés científico.

a) Las cartas otorgadas son objeto de estudio de Derecho Constitucional y de Historia Constitucional y no deben dejar de estudiarse por su procedencia.

b) Ha habido Constituciones españolas no nadas (1856, 1873) que son estudiadas en detalle. Excluir las no es científico.

R. La legitimidad jurídico-constitucional no es cuestión de libros, sino de principios democráticos. En puridad, un texto autocrático o totalitario sólo tiene cabida en una Teoría democrática de la Constitución en el capítulo de patologías, es decir, como ilustración de lo que no es y no puede ser una Constitución. En textos no democráticos puede haber materia de interés científico (el diseño del poder, su carta de derechos, el tipo de reforma incorporado...). Puede ser útil estudiarlos para conocer variantes, sistemas, antecedentes de ciertas instituciones, etc., o, aunque sólo sea para apreciar diferencias; por ejemplo, el instituto de la revocación en los textos de la URSS y de sus otrora países satélites, que responde a una observación de Marx sobre el desenvolvimiento de la Comuna de París. Pero la inclusión en un Tratado de Derecho Constitucional tampoco confiere naturaleza constitucional ni legitimidad alguna. En cuanto a los proyectos y a los textos no nados, tampoco les conviene propiamente el nombre de Constitución por cuanto no llegaron a ser normas al faltarles la promulgación; y, de nuevo, si se los estudia en las historias constitucionales españolas, es por su interés científico y como muestras del tortuoso devenir de nuestro constitucionalismo, no porque la palabra *Constitución* sirva para todo.

5. Argumento *ad hominem* que busca la descalificación del adversario: la actitud contraria a su estudio parece responder más a prejuicios políticos y nacionalistas que a sólidos argumentos científicos, porque, al fin y al cabo, las cartas otorgadas son una especie del género Constitución, lo mismo que las emanadas de la soberanía nacional.

R. Repito que, en cuanto a la conveniencia de su estudio, hay acuerdo. Pero la soberanía nacional no es un prejuicio político, ni en sí mismo nacionalista, sino un principio democrático. En cuanto al género y la especie, aunque Franco Bahamonde dominaba en 1938 más territorio nacional que Napoleón en 1808, y pronto le llegaron los reconocimientos de otros Estados como Gobierno de hecho, sólo a unos pocos cuya calificación omito se les ocurriría decir que el Fuero del Trabajo, que se definía a sí mismo como «instrumento totalitario», era una especie del género Constitución. Un respeto a la Constitución.

autoridades representativas de la nobleza, las Órdenes religiosas, el clero secular y la Universidad.»⁴³

Así, pues, la espontaneidad y originalidad de este gobierno de las Juntas fue una primera ruptura con la continuidad de las instituciones existentes. Lo cierto es que había un vacío institucional y, por la misma naturaleza de las cosas, un vacío institucional supone un proceso constituyente, «que, si bien es cierto que no se dirigió “contra” la Monarquía... se realizó sin la Monarquía».⁴⁴

Hubo un segundo estímulo. Napoleón había expresado su propósito: «Vuestra Monarquía es vieja, mi misión es rejuvenecerla.» Para cumplirlo, hizo aprobar en Bayona un texto a modo de Constitución. Esta propaganda francesa provocó la réplica de un impulso reformador en quienes defendían la independencia. Así lo afirmó Argüelles al destacar entre los varios motivos de la convocatoria de Cortes, el de «destruir con resolución y firmeza el efecto que pudieran producir las promesas del enemigo». Igualmente puede leerse en la propuesta de Jovellanos de una convocatoria de Cortes para oponer al invasor «un régimen constitucional reformado de los males que habíamos padecido».⁴⁵

Cuando uno va paseando por las calles de San Fernando y se encuentra en la fachada de San Felipe Neri con la lápida conmemorativa de la reunión de los diputados peninsulares y ultramarinos para poner en marcha el proceso constituyente, no puede evitar un sentimiento de profunda emoción al evocar que allí, allí mismo, en un humilde pueblo del sur de España, se escribió, hace dos siglos, una página gloriosa de nuestra historia como nación, aunque ésta estuviera concebida de forma tan dispar por sus protagonistas ilustrados y por el pueblo mismo.

Frente a la invasión napoleónica y sus pretensiones pseudoinstitucionalizadoras, emergió el pueblo español con la soflama épica y con las armas, cuyas expresiones más acabadas fueron Aranjuez, Móstoles y Bailén, resistió al invasor y le infligió, con ayuda británica, su primera derrota y finalmente la derrota total.

Un pueblo analfabeto que, velando por su independencia y reclamando su Rey despótico y sus instituciones seculares, igualmente despóticas, hizo suyo, sin saberlo, luchando contra el invasor, el principio político alumbrado por las Luces, por la intelectualidad más avanzada del mundo, una modernidad que el soberbio Corso decía representar y que significaba la liquidación del Antiguo Régimen absoluto y el comienzo de uno nuevo y constitucional. Parecía apostar así, en una formidable contradicción, por un régimen político inconciliable con el que la dinastía reinante y su Rey Deseado habían personificado hasta entonces.

Si, conforme asevera el adagio popular, la Providencia escribe derecho con renglones torcidos (y acaso también al revés), lo cierto es que unos sucesos que tienen su inicio por oposición a la supuesta modernidad que personificaba Bonaparte, terminaron aglutinando a la nación, o a parte de ella, y aprobando un texto que recoge lo mejor

43 Sánchez Agesta, L.: *Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pp. 49 y 50.

44 *Ibidem*: p. 50.

45 *Ibidem*: pp. 51-53.

de esa modernidad ilustrada, acaso mejor de lo que lo hubiera hecho bajo el protectorado de Napoleón. Y, si es el búho de Minerva el que va realizando históricamente la dialéctica hegeliana a través de avances y retrocesos, de zigs-zags difícilmente interpretables en el instante, pero cuya significación más plausible se despeja con el tiempo, cuando levanta el vuelo al atardecer (es decir, en nuestros días), entonces tenemos iluminado el sentido hondo de la hazaña de unos constituyentes sitiados en un rincón de la Península.

B. Clavero ha escrito con elegancia: «Las Juntas Vascas se reunieron para deliberar sobre la Constitución, no para dotarse de una propia. Otras Cortes no se convocaron ni restablecieron. España se constituye.»⁴⁶ La Constitución de Cádiz significa, por tanto, el nacimiento de una nación «constituida» por encima de sus particularismos internos.

Una vez ultimada la Constitución, Argüelles la presentó con unas palabras que no se suelen recordar como merecen: «Españoles, ya tenéis patria.» La patria no era ya ni el territorio, ni la Historia, ni siquiera el Rey Deseado, sino una Constitución que proclamaba la soberanía nacional y las libertades de los españoles, o bien todo junto, pero algo muy diferente del Antiguo Régimen.

Es de referir que en el último tramo del siglo xx la doctrina alemana utilizó el concepto de «patriotismo constitucional», que inmediatamente fue importada por nuestros políticos y constitucionalistas en la tribuna pública, sin advertir que el concepto estaba acuñado hace doscientos años por obra de un español ilustre y precisamente con ocasión de la Constitución gaditana. ¿Habría podido decirse legítimamente algo parecido del texto napoleónico?

VII. Epílogo

En junio de 1813 José Bonaparte había huido a Francia y dos meses más tarde hicieron lo propio las tropas francesas tras su derrota en San Marcial. Napoleón buscó una salida airosa firmando con Fernando VII, en Valençay, antes de finalizar el año, un tratado de paz y alianza militar con España, y a continuación se preparó el regreso de éste.

Pero las Cortes, como depositarias de la soberanía nacional, no iban a permanecer ajenas o indiferentes al regreso del Rey, en vísperas del cual promulgaron un decreto por el que, como ilustración o advertencia de en qué país tan distinto iba éste a poner de nuevo sus pies, no lo reconocían libre ni le prestarían obediencia hasta que jurase la Constitución, y no se permitía que le acompañara ningún español que hubiese obtenido de los Bonaparte empleo o distinción alguna, o que hubiese seguido a los franceses en su retirada.⁴⁷

El 22 de marzo el *indeseable* Fernando VII cruzó la frontera, no llegando a Valencia hasta casi dos meses después. Allí se dejó persuadir por «los persas», abolió toda la obra de las Cortes gaditanas y la noche se hizo de nuevo sobre España.

⁴⁶ Clavero, B: *Manual de Historia Constitucional de España*, o. cit., p. 43.

⁴⁷ Decreto de 2 de febrero de 1814.

Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 (una visión de conjunto)

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA

Catedrático de Derecho Constitucional

Director del Seminario de Historia Constitucional «Martínez Marina». Universidad de Oviedo

Resumen

Este trabajo contiene una sintética visión de conjunto tanto de las Cortes de Cádiz, con particular hincapié en las tres tendencias que se perfilaban en su seno y en los modelos constitucionales en los que se inspiraban, como de su fruto máspreciado, la Constitución de 1812. En este caso se examinan sus dos principios nucleares, la soberanía nacional y la división de poderes, así como, a partir de ellos, la forma de gobierno resultante, junto a una referencia a los derechos reconocidos. Un último epígrafe analiza el fin de esta Constitución tras el restablecimiento del absolutismo en mayo de 1814. Se incluye finalmente un breve y básico repertorio bibliográfico.

Resum

Aquest treball conté una sintètica visió de conjunt, tant de les Corts de Cadis –amb particular insistència en les tres tendències que es perfilaven en el seu si i en els models constitucionals en què s’inspiraven– com del seu fruit més preat, la Constitució de 1812. En aquest cas s’examinen els dos principis nuclears –la sobirania nacional i la divisió de poders–, així com, a partir d’ells, la forma de govern resultant, junt amb una referència als drets reconeguts. Un últim epígraf analitza el fi d’aquesta constitució després del restabliment de l’absolutisme al maig de 1814. S’hi inclou finalment un repertori bibliogràfic breu i bàsic.

Abstract

This paper contains a synthesised vision of the whole formed by the both Cadiz parliament, with particular emphasis on the three tendencies that developed at its heart and in the constitutional models that inspired it, and its most valued product, the 1812 Constitution. Its two core principles are examined: namely, national sovereignty and the division of powers, as well as, as a result of these, the form of the resultant government, together with a reference to the rights that were recognised. A final epigraph analyses what happened to the Constitution after the reestablishment of absolutism in May 1814. A brief and basic bibliography of the area is also included.

Sumario

- I. Las Cortes de Cádiz
- II. La Constitución de 1812
- III. El fin del sueño liberal
- IV. Bibliografía

I. Las Cortes de Cádiz

Las Cortes Generales y Extraordinarias se reunieron por vez primera el 24 de septiembre de 1810, en la ciudad de Cádiz, una de las más liberales de España. Las elecciones fueron bastante complicadas dada la situación de guerra y la falta de experiencia, además de por el innovador y complejo sistema electoral que había aprobado la Junta Central, a cuyo tenor se atribuía la elección de los diputados a las Juntas Provinciales, a las ciudades con voto en Cortes y a los Reinos. Se había regulado además la figura del diputado suplente, que debía elegirse en representación de las provincias de ultramar o de las provincias peninsulares ocupadas por los franceses.

Fueron elegidos alrededor de trescientos diputados. El número exacto no se sabe con certeza. Lo más probable es que nunca llegasen a estar juntos todos. Fueron ciento cuatro los diputados que estamparon su firma en el Acta de apertura de las sesiones, ochenta más firmaron la aprobación de la Constitución el 19 de marzo de 1812, mientras que doscientos veinte son los que constan en el Acta de disolución de las Cortes, con fecha de 14 de septiembre de 1813.

Un tercio de los miembros de las Cortes pertenecía a los estratos más elevados del clero. Abundaban también los juristas, unos sesenta, y los funcionarios públicos, entre los que sobresalían dieciséis catedráticos. Una treintena larga eran militares y ocho títulos del reino. Había quince propietarios, cinco comerciantes, cuatro escritores, dos médicos y cinco marinos. Era, pues, una asamblea de notables.

En las Cortes de Cádiz no puede hablarse todavía de partidos políticos, pues faltaba la organización necesaria para ello. Pero sí es posible y necesario hablar de «tendencias constitucionales», esto es, de grupos de diputados unidos entre sí por una común, aunque no idéntica, filiación doctrinal. A este respecto, dentro de estas Cortes se distinguían tres tendencias constitucionales. En primer lugar, la que formaban los diputados realistas, cuya filiación doctrinal se basaba en una mezcla de escolasticismo e historicismo nacionalista, que se concretó en la defensa de la doctrina suareziana de la *translatio imperii* y de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, así como en la necesidad de que éstas respetasen la «esencia» de las leyes fundamentales de la monarquía o Constitución histórica de España a la hora de redactar el texto constitucional, como había expuesto Jovellanos en su *Memoria en Defensa de la Junta Central*. Los diputados realistas criticaron tanto el pensamiento revolucionario francés como las doctrinas absolutistas: ni revolución ni reacción, reforma de lo existente, vendría a ser su lema, aunque no pocos de ellos, como Inganzo, estaban muy alejados del talante ilustrado de Jovellanos, como se puso de relieve sobre todo en el debate de la Inquisición.

La segunda tendencia estaba formada por los diputados liberales, cuyos principios constitucionales eran básicamente los mismos que habían defendido los «patriotas» franceses en la Asamblea de 1789, en particular la soberanía nacional y una con-

cepción de la división de poderes destinada a convertir las Cortes unicamerales en el centro del nuevo Estado, aunque tales principios los defendiesen con un lenguaje muy distinto. Así, en efecto, aunque no faltaron referencias a los lugares comunes del ius-naturalismo racionalista (estado de naturaleza, pacto social, derechos naturales, etc.), por parte de algunos diputados liberales, la mayoría de ellos prefirió justificar sus tesis –incluidas la soberanía nacional y la división de poderes, según se verá más adelante– acudiendo a una supuesto liberalismo medieval español. En realidad, en la apelación a la Edad Media para justificar sus tesis coincidían realistas y liberales, si bien los primeros, siguiendo a Jovellanos, deformaban mucho menos la realidad histórica que los segundos, más próximos a las tesis que defendería Francisco Martínez Marina en la *Teoría de las Cortes*.

Los diputados americanos formaban la tercera tendencia constitucional presente en las Cortes. Es preciso tener en cuenta que la invasión francesa de 1808 había dado lugar en los vastos territorios de la América española a los inicios de un proceso emancipador que culminaría noventa años más tarde con la independencia de Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Pero una parte de las elites criollas seguía apostando por mantener los lazos con la Madre Patria, aunque a través de una Constitución que tuviese en cuenta el autogobierno de las provincias de ultramar y que diesen una justa representación a la población americana en los órganos del Estado constitucional en ciernes, sobre todo en las Cortes. En ambos puntos estaban de acuerdo todos los americanos presentes en las Cortes de Cádiz, en cuyas premisas constitucionales se mezclaban principios procedentes de la neoscolástica española y del derecho de Indias con principios revolucionarios, por ejemplo de Rousseau, a lo que debe añadirse el influjo de algunos iusnaturalistas holandeses y alemanes, sobre todo de Grocio y Pufendorf.

Pero junto a la filiación doctrinal es preciso decir unas palabras sobre los modelos constitucionales por los que se decantaron cada una de estas tres tendencias. Los diputados realistas mostraron sus simpatías por el constitucionalismo inglés o, con más exactitud, por la versión que de éste había dado Montesquieu. Ahora bien, lo que cautivó a los realistas no fue la posición constitucional del monarca británico, sino la organización de su Parlamento. A este respecto, trajeron a colación la teoría de los cuerpos intermedios, acuñada por el autor del *Espíritu de las Leyes*, e insistieron no tanto en la importancia de un ejecutivo monárquico fuerte al estilo del británico, cuanto en la necesidad de una representación especial para la nobleza y sobre todo para el clero, estamento al que pertenecía buena parte de los realistas. Una representación especial, similar a la cámara de los Lores, que Jovellanos había defendido en su mencionada *Memoria*.

Los diputados liberales tenían en alta estima ciertos aspectos del constitucionalismo británico, como el Jurado y la libertad de Imprenta, pero había algunos rasgos de este modelo que les desagradaban, como la extensión de la prerrogativa regia y el carácter aristocrático de la Cámara de los Lores. Estos diputados no eran, pues, propiamente

anglófilos, a diferencia de Jovellanos y del también diputado Ángel de la Vega Infanzón, quienes desde la invasión francesa habían intentado introducir en España una monarquía similar a la británica, de acuerdo en gran medida con las sugerencias de Lord Holland y de su íntimo amigo y colaborador el doctor Allen.

En realidad, las ideas nucleares de los diputados liberales, como Argüelles, Toreno y Juan Nicasio Gallego, procedían del iusnaturalismo racionalista (Locke, Rousseau), de Montesquieu y de la cultura enciclopedista (Voltaire, Diderot), que se había ido difundiendo por toda España desde la segunda mitad del siglo XVIII. Esta influencia foránea se mezcló con la del historicismo medievalizante y, en algún caso, como el de los clérigos Muñoz Torrero y Espiga, con el de la neoescolástica española, mientras que en Argüelles se detecta el eco del positivismo de Bentham.

No resulta extraño, por todo ello, que el modelo constitucional más influyente entre los liberales doceañistas fuese el que se había vertebrado en Francia a partir de la Declaración de Derechos de 1789 y de la Constitución de 1791. Un texto este último que se tuvo muy en cuenta a la hora de redactar la Constitución española de 1812, aunque entre ambos códigos haya notables diferencias, como luego se tendrá oportunidad de comprobar.

A los diputados americanos no les satisfacía, en cambio, ni el modelo constitucional británico ni el francés de 1791. El primero era incompatible con su mentalidad anti-aristocrática, proclive a un igualitarismo que rebasaba los límites del primigenio liberalismo; el segundo, inspirado en el dogma jacobino de la soberanía nacional, no les agradaba por su radical uniformismo político y administrativo. En realidad, los diputados americanos parecían mirar más hacia la monarquía cuasi-federal de los Habsburgos –arrumbada por el centralismo borbónico– que hacia los modelos constitucionales entonces vigentes. De escoger uno de entre éstos, acaso sus simpatías se inclinaban por el de los Estados Unidos.

Un modelo que no convencía en absoluto ni a los realistas ni a los liberales. A los primeros sobre todo por su republicanismo; a los segundos por su federalismo, rechazado de forma expresa en aquellas Cortes. A este respecto, Agustín Argüelles, en el debate constitucional sobre los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, que tuvo lugar en enero de 1812, insistió, polemizando con los diputados americanos, en los supuestos peligros del federalismo y en la necesidad de alejarse del modelo de la «federación anglo-americana». Por su parte, Toreno, en ese mismo debate, señaló que la Constitución en ciernes intentaba por todos los medios excluir «el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una Nación sola y única». «Lo dilatado de la Nación [española] –añadía este diputado– la impele baxo un sistema liberal al federalismo; y si no lo evitamos se vendría a formar, sobre todo con las provincias de Ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar la más

independiente de los antiguos cantones suizos, y acabaría por constituir estados separados.»

El fruto máspreciado de las Cortes de Cádiz fue la Constitución de 1812, de la que se hablará más adelante, pero es preciso tener en cuenta que estas Cortes, antes, durante y después del debate constitucional, aprobaron muchos y trascendentales Decretos, como el de 24 de septiembre de 1810, el primero de ellos, redactado por Muñoz Torrero y Manuel Luján, que declaraba la legítima constitución de las Cortes Generales y Extraordinarias y su soberanía, reconocía «de nuevo» a Fernando VII como «único y legítimo» Rey de España y anulaba su renuncia a la Corona, «que se dice hecha en favor de Napoleón, no sólo por la violencia que intervino en aquellos actos injustos e ilegales [esto es, en las renunciaciones de Bayona], sino principalmente por faltarle el consentimiento de la Nación.»

En este importantísimo Decreto se formulaba, además, el principio de división de poderes, en virtud del cual las Cortes se reservaban el poder legislativo, atribuían el poder ejecutivo a un Regencia responsable ante la Nación, «interinamente y hasta que las Cortes elijan el Gobierno que más convenga», y confiaban, «por ahora», a «todos los Tribunales y Justicias establecidos en el Reyno, para que continúen administrando justicia según las leyes».

A pesar de lo dispuesto en este Decreto, las Cortes, al igual que había ocurrido con la Asamblea francesa de 1789, no se limitaron a actuar como una Cámara constituyente y legislativa, sino que actuaron también como un órgano de gobierno e incluso como un tribunal de justicia —como criticaría José María Blanco-White desde Londres— lo que las convirtió en la más alta instancia política de la España no ocupada por los franceses.

Esta situación produjo constantes fricciones entre las Cortes y el Consejo de Regencia, que obligó a aquéllas a disolver este Consejo el 28 de octubre de 1810 y a sustituirlo por un Regente (Agar) y un suplente (Puig), más fáciles de controlar. Entre los Regentes destituidos se encontraban dos de los más formidables enemigos de las Cortes y de la Constitución que éstas elaboraron: Lardizábal y el Obispo de Orense.

Otros Decretos muy relevantes fueron el que proclamaba la igualdad de derechos entre los españoles y los americanos, el que decretaba la libertad de Imprenta, el que incorporaba los señoríos a la Nación y el que abolía las pruebas de nobleza para acceder al Ejército. Una medida esta última que suponía un golpe muy importante para la sociedad estamental, basada en el privilegio, al dejar abierta la carrera de las armas a sectores sociales hasta entonces excluidos. Las Cortes aprobaron otros importantes Decretos, como el que abolía la tortura en los procesos judiciales y el comercio de esclavos, el que establecía la libertad de industria, comercio y trabajo, el que iniciaba la desamortización eclesiástica y ordenaba parcelar los bienes de propios, realengos y baldíos, el que suprimía el llamado «voto de Santiago» o, en fin, el muy trascenden-

tal que abolía el Tribunal de la Inquisición. Estos dos últimos se aprobaron después de la entrada en vigor de la Constitución.

II. La Constitución de 1812

El 9 de diciembre de 1810, el diputado liberal Antonio Oliveros propuso a las Cortes el nombramiento de una Comisión encargada de redactar un proyecto de Constitución política de la Monarquía, que tuviese presentes los trabajos preparados por la Junta Central. Las Cortes aprobaron la propuesta de Oliveros, pero no procedieron a nombrar la Comisión constitucional hasta el 23 de diciembre. La componían quince miembros. Cinco eran realistas: Francisco Gutierrez de la Huerta, Juan Pablo Valiente, Francisco Rodríguez de la Bárcena, Alonso Cañedo Vigil y Pedro María Rich; cinco eran americanos: el chileno Joaquín Fernández de Leyva, el peruano Vicente Morales Duárez, los mexicanos Antonio Joaquín Pérez y Mariano Mendiola Velarde, y el cubano Andrés Jáuregui (Mendiola y Jáuregui fueron nombrados el 12 de marzo, por considerarse que hasta entonces la representación americana era demasiado exigua); cinco eran destacados liberales: Diego Muñoz Torrero, Antonio Oliveros, Agustín Argüelles, José Espiga y Evaristo Pérez de Castro.

La Comisión se constituyó el 2 de marzo de 1811. Su presidente fue el extremeño Diego Muñoz Torrero, antiguo rector de la Universidad de Salamanca; sus secretarios, Francisco Gutierrez de la Huerta y Evaristo Pérez de Castro. En esta primera sesión – a la que no asistieron varios realistas, como ocurriría en otras ocasiones, lo que contrastaba con la disciplinada actitud de los liberales– se acordó consultar las Memorias y Proyectos que había manejado la Junta de Legislación, creada por la Junta Central, así como los Informes sobre la mejor manera de «asegurar la observancia de las Leyes Fundamentales» y de mejorar la legislación, que habían remitido a la Junta Central diversas instituciones (Consejos, Juntas Superiores de las Provincias, Tribunales, Ayuntamientos, Cabildos, Obispos y Universidades) y algunos «sabios y personas ilustradas», cuya opinión había recabado la Junta Central mediante el Decreto de 22 de mayo de 1809. La Comisión constitucional manifestaba, asimismo, su intención de estudiar los escritos que se le remitiesen en adelante e invitaba a participar en sus sesiones «a algunos sujetos instruidos», lo que permitió que el 12 de marzo se incorporase a los debates Antonio Ranz Romanillos, buen conocedor del constitucionalismo francés, autor de un proyecto de Constitución, que la Comisión constitucional manejó.

El 20 de marzo comenzaron los debates constitucionales en el seno de la Comisión. Cinco meses más tarde, exactamente el dieciocho de agosto, se leyeron en las Cortes los cuatro primeros títulos del proyecto de Constitución (entre ellos los relativos a las Cortes y al Rey) y la parte correspondiente de su extenso Discurso preliminar, cuyo debate comenzó en el pleno de las Cortes el 25 de agosto, a la vez que la Comisión cons-

titucional continuaba discutiendo los seis últimos títulos de la Constitución, entre ellos el correspondiente a la Administración de Justicia, y el resto del Discurso preliminar.

Este Discurso es un documento básico para conocer la teoría constitucional del liberalismo doceañista y, dada su originalidad y repercusión, de gran importancia no sólo para la historia constitucional de España, sino también para la de todo el mundo hispánico y, por ello mismo, para la historia constitucional *tout court*. Su *leit-motiv* era el historicismo, a tenor del cual el proyecto de Constitución se engarzaba con las leyes medievales: «[...] nada ofrece la Comisión [constitucional] en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española [...] La ignorancia, el error y la malicia alzarán el grito contra este proyecto. Le calificarán de novador, de peligroso, de contrario a los intereses de la Nación y derechos del Rey. Mas sus esfuerzos serán inútiles y sus impostores argumentos se desvanecerán como el humo al ver demostrado hasta la evidencia que las bases de este proyecto han sido para nuestros mayores verdaderas prácticas, axiomas reconocidos y santificados por las costumbres de muchos siglos.»

La Comisión constitucional había encargado a dos de sus miembros, liberales ambos, el asturiano Agustín Argüelles y el catalán José Espiga, la redacción de este Discurso. Argüelles se ocupó también de leerlo en las Cortes, en nombre de la comisión constitucional. En realidad, aun cuando se trataba de un texto que expresaba un pensamiento colectivo, en el que Espiga tuvo su parte, los historiadores –entre ellos Toreno, testigo de los hechos– coinciden en atribuir a Argüelles la paternidad de este importante documento, que sin duda tuvo muy en cuenta la labor realizada antes por la Junta de Legislación.

En la redacción del texto constitucional desempeñó, en cambio, un destacadísimo papel Diego Muñoz Torrero y, en menor medida, Evaristo Pérez de Castro, quien lo leyó en las Cortes, y quizá también el ubicuo Antonio Ranz Romanillos, pese a que no formaba parte de la Comisión constitucional.

Los debates en el seno de esta Comisión concluyeron el 24 de diciembre de 1811, simultaneándose, así, durante los cuatro últimos meses de ese año con el debate en el pleno, en donde continuaron hasta el 18 de marzo de 1812. El texto finalmente aprobado, que se componía de trescientos ochenta y cuatro artículos, se promulgó al día siguiente, día de San José, de ahí el nombre de «La Pepa» con que popularmente se conocería la nueva Constitución.

Sus dos principios básicos eran el de soberanía nacional y el de división de poderes. Dos principios que había recogido ya el primer e importantísimo Decreto expedido por las Cortes el 24 de septiembre de 1810, ya comentado, que había salido de la pluma de Muñoz Torrero. De estos dos principios y de sus principales consecuencias conviene ocuparse a continuación.

El principio de soberanía nacional se recogía en el artículo tercero del texto constitucional, que decía así: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.» Para defender este principio, la mayor parte de los diputados liberales no recurrió a las tesis iusnaturalistas del «estado de naturaleza» y del «pacto social». Aunque algún diputado, como Toreno, las trajese a colación, la mayoría de los liberales defendió este principio a partir de su supuesto enraizamiento en la historia de España y de su función legitimadora de la insurrección patriótica contra los franceses.

No obstante, las consecuencias que extrajeron del principio de soberanía nacional fueron muy similares a las que años antes habían extraído los liberales del vecino país. La soberanía, en efecto, se definió como una potestad originaria, perpetua e ilimitada, que recaía única y exclusivamente en la Nación. Esto es, en un «cuerpo moral», formado por los españoles de ambos hemisferios, con independencia de su extracción social y de su procedencia territorial, aunque distinto de la mera suma o agregado de ellos.

La facultad más importante de la soberanía consistía, a juicio de los liberales, en el ejercicio del poder constituyente, es decir, en la facultad de dar una Constitución o, una vez aprobada, en la de reformarla. Si el poder constituyente originario lo habían ejercido las Cortes Extraordinarias y Generales, sin participación alguna del Rey, por otra parte ausente, la Constitución de 1812, en su último Título, el décimo, confiaba la reforma de la Constitución a unas Cortes especiales, sin intervención del monarca, distinguiéndose, de este modo, entre la Constitución y las leyes ordinarias, como había hecho también la Constitución francesa de 1791.

Ahora bien, al igual que había sucedido con el texto constitucional del país vecino, el código gaditano se concibió como una auténtica norma jurídica, que debía vincular tanto al poder ejecutivo como al judicial, aunque no, ciertamente, al legislativo. A este respecto, es preciso recordar que su artículo 372 disponía que las Cortes, en sus primeras sesiones, tomarían en consideración «las infracciones de la Constitución que se les hubiese hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieran contravenido a ella». Con este precepto, el constituyente gaditano no pretendió en modo alguno establecer un mecanismo para controlar las infracciones constitucionales por parte de las Cortes, ni siquiera la inconstitucionalidad de las leyes preconstitucionales, pero sí, al menos, las infracciones a la Constitución por parte de los demás poderes del Estado, sobre todo el ejecutivo. Las Cortes se convertían, así, en el guardián de la Constitución. Las Cortes o su Diputación Permanente, a quien correspondía, en los intervalos de tiempo en que las Cortes no estuviesen reunidas, «dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hayan notado». Tanto de las infracciones de la «Constitución» como de las «leyes», que significativamente reciben un mismo tratamiento. En Cádiz, pues, no se articuló una jurisdicción constitucional, pero era evidente que existía un interés político en aplicar la Constitución.

En lo que concierne al principio de la división de poderes, el Discurso preliminar lo justificaba como técnica racionalizadora y como premisa imprescindible para asegurar la libertad. Dicho de otro modo, los liberales doceañistas, por boca de la Comisión redactora del texto constitucional, reconocían, de una parte, la existencia de diversas funciones desde un punto de vista material: legislación, administración y jurisdicción (incluso en los Estados preconstitucionales), pero, de otra, se manifestaban a favor de atribuir cada una de estas funciones a un poder distinto: «La experiencia de todos los siglos [señalaba el Discurso preliminar] ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, ni por lo mismo justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda la autoridad soberana esté reunido en una sola mano.»

El principio de la división de poderes cristalizaría en los artículos 15 a 17 del código de 1812, que conformaban el gozne sobre el que giraba la estructura organizativa de todo su texto: «la potestad de hacer las leyes [decía el artículo 15] reside en las Cortes con el Rey.» «La potestad de hacer ejecutar las leyes [sancionaba el 16] reside en el Rey.» Y, en fin, el 17 prescribía que «la potestad de hacer ejecutar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los Tribunales establecidos por la ley».

Preceptos todos ellos que, como señalaba el artículo 14, convertían al «gobierno» (esto es, al Estado) de la Nación española en una «Monarquía moderada hereditaria». Un concepto que expresaba el carácter limitado o «constitucional», no absoluto o «puro», de la Monarquía, en el sentido amplio que le habían dado ya los revolucionarios franceses de 1789 y Montesquieu, aunque en las Cortes de Cádiz el concepto de Monarquía se utilizó también como sinónimo de Nación, de España o de «las Españas», la europea y la americana.

Con este sentido la Constitución de Cádiz se denominaba «Constitución Política de la Monarquía Española». En esta acepción, pues, la Monarquía era el ámbito territorial sobre el que se ejercía la soberanía del Estado o, en realidad, el Estado mismo, la comunidad española organizada jurídicamente y no solo la institución resultante de conferir a la Jefatura del Estado (la Corona, su nombre jurídico) un carácter hereditario y vitalicio. Era ésta una acepción propia de una Nación que no había dejado nunca de ser monárquica y que, por tanto, identificaba su propio Estado con la forma que éste revestía.

Resulta, asimismo, de interés señalar que en la reunión de la Comisión constitucional que tuvo lugar el 9 de julio de 1811, Espiga propuso «que sería muy conveniente mudar los epígrafes que determinan la división de los tres poderes, poniendo, por ejemplo, en vez de poder legislativo “Cortes o Representación Nacional”; en vez de poder o potestad ejecutiva, “Del Rey o de la dignidad real”; y en vez de poder judicial, “De los Tribunales”, con lo que se evitaría que tuviera aire de copia del francés esta nomenclatura y se daría a la Constitución, aun en esta parte, un tono original y más aceptable.»

La Comisión aceptó esta sugerencia de Espiga y posteriormente la terminología propuesta pasó al texto constitucional, cuyo Título III se intitulaba «De las Cortes»; el IV, «Del Rey»; y el V, «De los Tribunales, y de la Administración de Justicia en lo Civil y Criminal».

El principio de división de poderes transformaba también radicalmente la vieja monarquía española. El Rey ya no ejercería en adelante todas las funciones del Estado. Es verdad que la Constitución le seguía atribuyendo en exclusiva el ejercicio del poder ejecutivo, le confería una participación en la función legislativa, a través de la sanción de las leyes, y proclamaba que la Justicia se administraba en su nombre. No obstante, en adelante serían las Cortes el órgano supremo del Estado.

Un órgano que, conforme al principio de soberanía nacional, se componía de una sola Cámara y se elegía en virtud de unos criterios exclusivamente individualistas. Para formar parte del electorado activo y pasivo (esto es, para elegir y ser elegido), no bastaba con ser español, sino que era preciso además ser ciudadano, con lo cual la Constitución de 1812 venía a reproducir la distinción que los Constituyentes franceses de 1789 habían establecido entre ciudadanos activos y ciudadanos pasivos y entre derechos civiles y derechos políticos. Distinción esta última que defendieron también los diputados liberales. El sufragio previsto en Cádiz, no obstante, aunque indirecto, era muy amplio si se compara con el que establecería más tarde la legislación electoral de la Monarquía isabelina, lógica consecuencia del carácter más radical, aunque no democrático, del liberalismo doceañista, que en esta cuestión venía propiciado también por el protagonismo alcanzado por el pueblo durante la Guerra de la Independencia.

Las Cortes desempeñarían la función legislativa, pues el monarca sólo podía interponer un veto suspensivo a las leyes aprobadas en Cortes, que únicamente retrasaba su entrada en vigor. Además, las Cortes, a través de sus Decretos, podían regular unilateralmente, aparte de la reforma constitucional, otros decisivos aspectos del sistema político, algunos de los cuales podían afectar a la posición constitucional del Rey, como acontecía con la regulación constitucional de la Regencia e incluso con la posición de la Corona, como ocurría con la regulación del derecho sucesorio. En realidad, en las Cortes recaía de forma primordial, aunque no exclusiva, la dirección de la política en el nuevo Estado por ellas diseñado.

Las relaciones entre las Cortes y el rey se regulaban en la Constitución de Cádiz de acuerdo con unas premisas muy similares a las que habían sustentado los «patriotas» franceses en la Asamblea de 1789, en las que se reflejaba la gran desconfianza del liberalismo revolucionario hacia el ejecutivo monárquico. Para citar tan sólo dos ejemplos, la Constitución prohibía al Rey la disolución de las Cortes e impedía que los Secretarios de Estado –todavía no se hablaba de «ministros» ni de «Gobierno» como órgano colegiado– fuesen a la vez diputados, en abierta oposición al sistema parla-

mentario de gobierno, ya muy afianzado entonces en la Gran Bretaña, que Mirabeau había defendido en la Asamblea de 1789 y Blanco-White en las páginas de *El Español*.

Pero la Constitución de Cádiz cambiaba, asimismo, de forma radical el ejercicio de la función jurisdiccional, que atribuía a unos jueces y magistrados independientes. Era ésta una básica premisa liberal cuya defensa hacía el Discurso preliminar conectándola con la salvaguardia de la libertad y la seguridad personales, de acuerdo con lo que habían señalado Locke y Montesquieu.

Conforme a los principios de soberanía nacional y división de poderes, la Constitución de Cádiz articulaba, pues, un Estado constitucional muy parecido al que había vertebrado antes la Constitución francesa de 1791. Ahora bien, las diferencias entre uno y otro eran notables. Y se ponían de relieve en el mismo Preámbulo. Aquí, en efecto, además de reiterarse el deseo –verdadero *leit-motiv* del liberalismo doceañista– de engarzar la Constitución con los viejos códigos de la Monarquía medieval española, se hacía una invocación a «Dios todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo», como «Autor y Supremo Legislador de la Sociedad». En realidad, todo el texto de esta Constitución estaba impregnado de un fuerte matiz religioso, católico, inexistente en el de 1791.

La Constitución de Cádiz carecía, además, de una declaración de derechos. No fue un olvido involuntario. Se rechazó expresamente una declaración de esta índole para no dar lugar a las acusaciones, por otra parte muy frecuentes, de «francesismo». No obstante, el código gaditano reconocía algunos derechos individuales consustanciales al primer liberalismo. Así, el artículo cuarto, de claro sabor lockeano, señalaba: «la nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.»

Por otro lado, el Título V de esta Constitución, «De los Tribunales y de la Administración de Justicia», reconocía algunas garantías procesales estrechamente conectadas a la seguridad personal, como el derecho al juez predeterminado por la ley, el derecho a dirimir contiendas por medio de jueces árbitros, el derecho de *habeas corpus*, la prohibición de tormento y la inviolabilidad de domicilio, mientras que el artículo 371 reconocía a todos los españoles la «libertad de escribir, imprimir o publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación». Otros preceptos sancionaban la igualdad de todos los españoles ante la ley, ya se refiriesen a la igualdad de fueros o, en este caso al margen del Título V, a la igualdad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, como disponían los artículos 8 y 339. Por su parte, el artículo 373 reconocía el derecho de petición.

Todos estos derechos se concebían, como había ocurrido en la Francia de 1789, como derechos «naturales», sólo transformados en derechos «positivos» mediante el necesario concurso del futuro legislador. Incluso el artículo 308 señalaba que «si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese en toda la monarquía o en parte de ella la suspensión de algunas formalidades prescritas en este capítulo [esto

es, el III del mencionado Título V] para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.»

Con lo cual muchas de las garantías procesales antes mencionadas quedaban reducidas a meras «formalidades» que las Cortes podían suspender.

Pero lo que importan ahora señalar es que un derecho de tanta importancia como el de libertad religiosa, reconocido en el constitucionalismo inglés, americano y francés, no aparecía por parte alguna en el código español de 1812. Antes al contrario, el artículo 12 de este texto consagraba la confesionalidad católica del Estado de manera rotunda: «la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.» Este precepto era una dolorosa concesión de los diputados liberales, incluidos los de clerical condición, a los realistas y, en realidad, a los sentimientos mayoritarios de los españoles, con el propósito de asegurar la pervivencia de la Constitución frente a una reacción absolutista, auspiciada por el clero. Aunque de poco sirvió tal concesión.

III. El fin del sueño liberal

El 23 de mayo de 1812 las Cortes Generales y Extraordinarias, mediante un Decreto, hacían pública la convocatoria para las correspondientes Cortes Ordinarias, cuya reunión se anunciaba para el 1 de octubre de 1813. El Decreto prohibía la reelección de los diputados de las Cortes Generales y Extraordinarias, al tiempo que señalaba el número de ellos que elegiría cada provincia, de acuerdo con el principio constitucional de un diputado por cada setenta mil habitantes. Después de una enconada campaña electoral, que enfrentó a los realistas con los liberales, las Cortes Ordinarias abrieron sus sesiones el 1 de octubre de 1813. Pero los logros de estas Cortes no pueden, ni de lejos, compararse con las anteriores. Su labor fue, además, muy breve, pues a los pocos meses Fernando VII, tras abolir la Constitución de Cádiz, restableció el absolutismo. Un restablecimiento sobre el que merece la pena extenderse un tanto.

De acuerdo con el Tratado que en diciembre de 1813 Napoleón y Fernando VII habían firmado en Valençay, en cuyo castillo éste último había permanecido cautivo durante estos años, el «deseado» debía regresar a España como monarca legítimo. Pero tanto el Consejo de Regencia como las Cortes reaccionaron con indignación ante la firma de este Tratado, que ponía en entredicho las competencias constitucionales de los representantes de la Nación española y los acuerdos de alianza con la Gran Bretaña. Los diputados realistas se manifestaron también en contra del acuerdo de Valençay, al pensar que no era más que una estratagema de Napoleón, e incluso se sumaron a los liberales al exigir que la Nación española se abstuviese de jurar fidelidad al Rey mientras éste no jurase ante las Cortes acatar la Constitución.

En marzo de 1814, con este ambiente tan poco propicio aparentemente para restaurar el absolutismo, Fernando VII abandonó su retiro francés y se trasladó a España. Ahora bien, en vez de ir directamente a Madrid, como las Cortes le habían indicado, prefirió desviarse, yendo primero a Zaragoza y más tarde a Valencia, a donde llegó el 16 de abril. Esta maniobra le permitió tantear el ambiente y evacuar consultas con sus consejeros más allegados y con el embajador inglés en España, Henry Wellesley, hermano del duque de Wellington. Tanto sus consejeros, entre los que destacaban los generales Eguía y Elío, como el embajador se mostraron favorables a derogar la Constitución de Cádiz. Una opinión que compartía el propio duque de Wellington –todo un héroe nacional en España y, por supuesto, en Inglaterra–, aunque éste desease que Fernando VII se comprometiera a vertebrar una Monarquía constitucional al estilo de la inglesa y de la que estaba a punto de establecerse en Francia mediante la Carta de 1814, aprobada por Luis XVIII en mayo de ese mismo año.

Algunos sectores realistas no deseaban tampoco que Fernando VII se limitase a restaurar el orden de cosas anterior a 1808. Buena prueba de ello es el llamado «Manifiesto de los Persas», que en abril de 1814 suscribieron sesenta y nueve miembros de las Cortes Ordinarias. Sus signatarios, a la cabeza de los cuales figuraba Bernardo Mozo de Rosales, su probable redactor, ponían en la picota la obra de las Cortes constituyentes, y muy en particular el texto constitucional de 1812, por entender que no había hecho más que introducir en España las ideas subversivas e impías de la revolución francesa, ajenas por completo a la tradición nacional española. Pero además de denunciar la obra de la Asamblea gaditana –a cuyos diputados liberales acusaban de haber estado «poseídos de odio implacable a las testas coronadas»–, los *Persas* solicitaban que se convocasen unas nuevas Cortes por estamentos con el objeto de articular una Monarquía verdaderamente limitada o moderada, no por una «Constitución», sino por las antiguas «Leyes Fundamentales», en las que, a su juicio, debería reactualizarse el pacto o contrato suscrito entre el Reino y el Rey, de acuerdo en todo con las tesis jove-llanistas, de impronta suareziana, que en las Cortes Extraordinarias de Cádiz habían defendido los diputados realistas. Tampoco faltaban en el Manifiesto las consabidas alusiones a la derrota de los Comuneros, a la decadencia de las Cortes y al «despotismo ministerial». Alusiones que eran ya un lugar común en el ambiente intelectual y político de la época y que en este caso procedían de los escritos de Martínez Marina, particularmente de la *Teoría de las Cortes*, que había visto la luz el año anterior. Los *Persas* no tuvieron reparos en utilizar esta obra de forma sesgada. Así, en efecto, pese a algunas coincidencias más aparentes que reales, las consecuencias políticas que extraían de ella eran ciertamente distintas, por no decir opuestas, de las que sustentaba el sabio historiador asturiano: si éste defendía en su *Teoría* una Monarquía basada en la soberanía nacional, en la que el Rey debía limitarse a ejecutar los acuerdos de unas Cortes representativas de la Nación, los firmantes de este Manifiesto no ponían en entredicho la sobe-

ranía del Rey ni la Monarquía absoluta, a la que calificaban de «obra de la razón y de la inteligencia», sino que se limitaban a aconsejar su moderación y templanza mediante unas Cortes estamentales y unos límites extremadamente vagos, que históricamente habían demostrado con creces su inoperancia, sin que faltase tampoco un alegato a favor del restablecimiento del Tribunal de la Inquisición, «protector celoso y expedito para mantener la Religión, sin la cual no puede existir ningún gobierno».

No se trataba, pues, de una alternativa de carácter liberal al constitucionalismo doceañista, que buscase construir una Monarquía al estilo de la que existía en la Gran Bretaña o de la que un mes más tarde articularía la Carta francesa de 1814 –una alternativa que Blanco-White defendería desde su exilio londinense–, sino de un intento, vano e inane a la postre y acaso ya desde un principio, de reformar la Monarquía tradicional, esto es, la anterior a 1808, sin poner en entredicho sus fundamentos doctrinales básicos.

El objetivo inmediato de los Persas era sin duda el de alentar al monarca para que, mediante un golpe de Estado –el primero de nuestra historia, aunque no ciertamente el último–, derribase la obra de las Cortes. Esto era, al fin y al cabo, lo que venían a solicitarle cuando, al final de su escrito, decían: «[...] No pudiendo dejar de cerrar este respetuoso Manifiesto, en cuanto permita el ámbito de nuestra representación y nuestros votos particulares, con la protesta de que se estime siempre sin valor esa Constitución de Cádiz y por no aprobada por V.M. y por las provincias, aunque por consideraciones que acaso influyan en el piadoso corazón de V. M. resuelva en el día jurarla; porque estimamos las leyes fundamentales que contiene de incalculables y trascendentes perjuicios que piden la previa celebración de unas Cortes especiales legítimamente congregadas, en libertad y con arreglo en todo a las antiguas leyes.»

La solicitud de los *Persas* tuvo su respuesta en el Decreto que el Monarca expidió en Valencia el 4 de mayo, a tenor del cual se derogaban la Constitución de 1812 y todos los decretos aprobados por las Cortes de Cádiz, declarándolos «nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo [...]». Los argumentos que utilizaba Fernando VII para justificar esta derogación –el ilegítimo origen de las Cortes de Cádiz y la intimidante actuación de los liberales dentro de ellas– recuerdan a los que habían esgrimido poco antes los *Persas*, si bien es verdad que eran de manejo común en los círculos realistas desde 1810. Acusaba Fernando VII a las Cortes de haberse convocado «de un modo jamás usado en España aun en los tiempos más arduos», al no haber sido llamados «los Estados de Nobleza y Clero, aunque la Junta Central lo había mandado». Las Cortes, a juicio del «deseado», le habían despojado de su soberanía desde el mismo día de su instalación, «atribuyéndola nominalmente a la Nación, para apropiársela así ellos mismos, y dar a ésta después, sobre tal usurpación, las Leyes que quisieron [...]». A juicio del monarca, la Constitución se había impuesto «por medio de la gritería,

amenazas y violencias de los que asistían a las Galerías de las Cortes [...] y a lo que era verdaderamente obra de una facción, se le revestía del especioso colorido de *voluntad general*[...]. Pero más que el origen, lo que principalmente impugnaba Fernando VII en este Decreto era el contenido de la Constitución doceañista: sobre todo, la radical modificación que ésta había introducido en la posición del monarca en el seno del Estado: «[...] Casi toda la forma de la antigua Constitución de la Monarquía se innovó; y copiando los principios revolucionarios y democráticos de la *Constitución Francesa* de 1791, y faltando a lo mismo que se anuncia al principio de la que se formó en Cádiz, se sancionaron, no *Leyes Fundamentales* de una Monarquía moderada, sino las de un Gobierno popular, *con un Jefe o Magistrado, mero ejecutor delegado, que no Rey*, aunque allí se le dé este nombre para alucinar y seducir a los incautos y a la Nación.»

Pero en este Decreto Fernando VII no se limitaba a anular la inmensa obra legisladora de las Cortes de Cádiz –en la que se condensaba todo un programa revolucionario y modernizador que el liberalismo español más avanzado trataría de poner en práctica a lo largo del siglo– sino que se mostraba partidario de limitar la Monarquía en la dirección señalada por los *Persas* en su Manifiesto: «Aborrezco y detesto el despotismo: ni las luces y cultura de las Naciones de Europa lo sufren ya; ni en España fueron *déspotas* jamás sus Reyes, ni sus buenas Leyes y *Constitución* lo han autorizado.»

Para limitar la Monarquía o para temprarla, palabra quizá más exacta con estos propósitos, Fernando VII se comprometía a convocar las Cortes y a hacer todo lo posible para asegurar la libertad y la seguridad, «cuyo goce imperturbable distingue a un Gobierno moderado de un Gobierno arbitrario y despótico».

El Rey, sin embargo, hizo caso omiso de estas vagas promesas reformistas. Así, en efecto, nada más comenzar su reinado, impulsó –o en este caso más acertado fuera decir que continuó– la represión política contra los «afrancesados» que todavía permanecían en España, pues la mayor parte de ellos, como Javier de Burgos, Leandro Fernández Moratín y el poeta Meléndez Valdés, se habían visto obligados a emigrar a Francia en 1813, acompañando a las derrotadas tropas invasoras. Pero la represión fue particularmente cruel con los liberales. Aquellos que consiguieron salvar su vida se vieron obligados a exiliarse a partir de 1814, como les ocurrió, entre otros muchos, al conde de Toreno y a Álvaro Flórez Estrada, quienes huyeron a Inglaterra, desde donde el primero pasaría a Francia. Algunos destacados liberales, como Agustín Argüelles, Francisco Martínez de la Rosa y Calatrava, tuvieron peor suerte y fueron encarcelados en alejados y lóbregos presidios, en los que tendrían tiempo sobrado para reflexionar sobre el fracaso del sistema constitucional.

A la par que llevaba a cabo esta política violentamente represiva, Fernando VII y su camarilla se dispusieron a restablecer el antiguo orden cosas, restaurando el Consejo Real y la Inquisición, entregando la enseñanza a los Jesuitas, quienes regresaron por primera vez a España desde que fueran expulsados por Carlos III, y, desde luego,

devolviendo al clero y a la nobleza los privilegios que las Cortes de Cádiz habían suprimido al abolir los señoríos y los mayorazgos y al aprobar otras muchas medidas destinadas a liquidar la vieja sociedad estamental. Las libertades públicas se eliminaron por completo, prohibiéndose prácticamente todos los periódicos, a excepción de la *Gaceta de Madrid* y del *Diario de Madrid*. A diferencia, pues, de lo que ocurrió en Francia tras la vuelta de Luis XVIII, el regreso de Fernando VII produjo una auténtica «restauración» de la Monarquía absoluta y, en realidad, una exageración de sus rasgos más reaccionarios, como los de carácter represivo y clerical, pues al fin y al cabo los anteriores Borbones habían venido apoyando buena parte del programa de la Ilustración, al menos hasta 1789.

Bibliografía

- ARGÜELLES, Agustín: *Examen histórico de la reforma constitucional de España*, Londres, 1835, edición de Miguel Artola, Junta General del Principado de Asturias (JGPA), Oviedo, 1999, 2 vols.
- ARTOLA, Miguel: *Los Orígenes de la España Contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos, 2.ª edición, Madrid, 1975, 2 vols.
- *La España de Fernando VII. La Guerra de la Independencia y los orígenes del constitucionalismo*, en *Historia de España*, fundada por Ramón Menéndez Pidal y dirigida por José M.ª Jover Zamora, España-Calpe, vol. XXXII, Madrid, 1968.
- y FLAQUER, Rafael: *La Constitución de Cádiz (1812)*, Iustel, Madrid, 2008.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L.: *Rey, Cortes y Fuerzas Armadas en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1823)*, Siglo XXI, Madrid, 1988.
- BREÑA, Roberto: *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1898-1824*, El Colegio de México, México, 2006.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio: *Estudio Preliminar a los Escritos Políticos de Jovellanos*, Instituto Feijoo del Siglo XVIII-Ayuntamiento de Gijón, KKK ediciones, Oviedo, 2006.
- *La Constitución de 1812. Origen, contenido y proyección internacional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2011.
- JOVELLANOS, Gaspar Melchor de: *Memoria en Defensa de la Junta Central, 1811, Escritos Políticos de Jovellanos*, Instituto Feijoo del Siglo XVIII-Ayuntamiento de Gijón, KKK ediciones, Oviedo, 2006, edición de Ignacio Fernández Sarasola.
- LA PARRA LÓPEZ, Emilio: *El primer liberalismo y la Iglesia. Las Cortes de Cádiz*, Instituto de Estudios Juan Gil- Albert, Alicante, 1985.
- LORENTE SARIÑENA, Marta: *Las infracciones a la Constitución de 1812. Un mecanismo de defensa de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- MARTÍNEZ MARINA, Francisco: *Teoría de las Cortes*, Madrid, 1813, edición de José Antonio Escudero, JGPA, Oviedo, 1997, 3 vols.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Universidad de Valencia, Valencia, 1978.
- PORTELLO VALDÉS, José M.ª: *Crisis Atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Fundación Carolina/Marcial Pons, Madrid, 2006.
- SUÁREZ VERDAGUER, Federico: *Las Cortes de Cádiz*, Rialp, Madrid, 1982.
- SEVILLA ANDRÉS, Diego, «La Constitución de 1812, obra de transición», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, 1962.
- SEVILLA MERINO, Julia: *Las ideas internacionales en las Cortes de Cádiz*, Universidad de Valencia, 1977.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: «Génesis de la Constitución de 1812. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXV, Madrid, 1995, pp. 56 y ss.
- QUEIPO DE LLANO, José M.ª: (VII conde de Toreno), *Historia del Levantamiento, Guerra y Revolución de España*, Madrid, segunda edición, Madrid, 1848, reedición digital del CEPC, Madrid, 2008, *Presentación* de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: «Rey, Corona y monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55, Madrid, 1987, pp. 123-195.
- *El Conde de Toreno. Biografía de un liberal (1786-1843)*, Marcial Pons, Madrid, 2005, prólogo de Miguel Artola.
- *Asturianos en la política española. Pensamiento y acción*, KKK ediciones, Oviedo, 2006.
- *Política y Constitución en España. 1808-1978*, CEPC, Madrid, 2007, prólogo de Francisco Rubio Llorente.
- «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», en Antonio Moliner (ed), *La Guerra de la Independencia en España (1808-1814)*, Nabla ediciones, Barcelona, 2007, pp. 385-423.
- *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz. Orígenes del constitucionalismo hispánico*, 2.ª edición, CEPC, Madrid, 2011, prólogo de Ignacio de Otto.

Las Cortes de Cádiz: su proyección social

JOSÉ ANTONIO YVORRA LIMORTE

Universitat de València

Resumen

Sabido es que los principios de Libertad, Igualdad y Soberanía Nacional constituyen esencias de la Constitución de 1812. Cómo es que éstos fueron influyentes –determinantes– en la historia social española –por lo que respecta a aparición de la revolución social– de la llamada «cuestión social», constituye el objeto de este artículo.

La Constitución de 1812, la obra de los legisladores gaditanos, las ideas de los liberales moderados y exaltados, se proyectan de forma extraordinaria en los años 1820 a 1823, permitiéndonos observar la gran «preocupación social» que durante el Trienio hubo en España.

Al tiempo que se reafirmó la Libertad de Industria, se reconoció la Libertad de Trabajo y se decretó la Libertad de Comercio. Se proyectaron Asociaciones Profesionales, Escuelas Industriales y la reforma de los Consulados de Comercio. Un Código Fabril regularía las relaciones de trabajo. Se liberó la fuerza productiva latente en una agricultura dominada por manos muertas y mayorazgos, por diezmos y derechos señoriales. En marzo de 1821 se dio la primera manifestación «ludista» en España. La de Alcoy es una huelga revolucionaria, pues se quiso imponer por la fuerza un orden. La revuelta fue puramente social.

Resum

Tothom sap que els principis de llibertat, igualtat i sobirania nacional constitueixen essències de la Constitució de 1812. Com és que aquests van ser influents –determinants– en la història social espanyola –pel que fa a l'aparició de la revolució social– de l'anomenada qüestió social, constitueix l'objecte d'aquest article.

La Constitució de 1812, l'obra dels legisladors gaditans, les idees dels liberals moderats i exaltats es projecten de forma extraordinària en els anys 1820 a 1823, permetent-nos observar la gran «preocupació social» que durant el trienni va haver-hi a Espanya.

Al mateix temps que es va reafirmar la llibertat d'indústria, es va reconèixer la llibertat de treball i es va decretar la llibertat de comerç. Es van projectar associacions professionals, escoles industrials i la reforma dels consolats de comerç. Un codi fabril regularia les relacions de treball. Es va alliberar la força productiva latent en una agricultura dominada per mans mortes i primogenitures, per delmes i drets senyorials. Al març de 1821 es va donar la primera manifestació ludista a Espanya. La d'Alcoi és una vaga revolucionària, perquè es va voler imposar per la força un ordre. La revolta va ser purament social.

Abstract

It is well known that the principles of liberty, equality and national sovereignty form the essence of the 1812 Constitution. Since these were influential (and even decisive) in the social history of Spain (regarding the appearance of social revolution), the so-called "social question" is the object of this paper.

The 1812 Constitution, the work of legislators in Cadiz and the ideas of moderate and impassioned liberals take centre stage in an extraordinary manner between 1820-23, allowing us to observe the great "social preoccupation" present in Spain at this time.

At the same time as the freedom of industry was reaffirmed, the freedom of labour was also recognised, as was the freedom of commerce. There were plans for professional associations, industrial schools and the reform of chambers of commerce. A "factory code" would regulate working relations. There was a liberation of the productive strength latent in an agriculture defined by disinterested landowners, tithes, and the wasteful nobility. In March 1821 there was the first Luddite protest in Spain. The protest in Alcoy was a revolutionary strike, since it wanted to impose an order by force, although the revolution was a purely social one.

Sumario

- I. Crisis del sistema general
- II. Ideas contrarias al gremio
- III. Gremios y asociaciones durante las Cortes de Cádiz
- IV. El Decreto de Libertad de Industria
- V. El sexenio absolutista
- VI. El Trienio Liberal
 1. Preocupación social
 2. Los perfiles de una revolución social

I. Crisis del sistema general

Las libertades que se proclaman en la Constitución de 1812, los principios de «igualdad y soberanía nacional» y la labor de las Cortes gaditanas concretamente en punto a la «libertad de industria», constituyen la base, el comienzo, de una nueva estructura, en lo político y en lo social, y la última de ella es pieza esencial de un nuevo orden económico, que tendrá entre otros efectos y manifestaciones, el surgimiento de la «cuestión social».

Para que se de la Revolución social, o cuanto menos, para que ésta se intente, se ha producido en España un cambio en el orden económico, en sus planteamientos: se han abolido los gremios y se ha comenzado a caminar por la senda de la libertad económica, y por lo que aquí interesa, Libertad de Industria y Libertad de Trabajo. Y ese cambio, tiene su máximo exponente y su inmediata proyección en el Trienio Liberal, 1820-1823, por mor del restablecimiento de la Constitución y de la legislación de las Cortes, tras el sexenio absolutista. Ciertamente los cambios son fruto de un proceso, y por eso, no hemos de olvidar la Ilustración y el reformismo de la última parte del siglo XVIII.

La despolitización del gremio, pieza esencial en la estructura económica, acontece nada más comenzado el siglo XVIII. Este hecho, que si bien supuso una fisura en la propia organización, no lo fue tanto como para que se derrumbara. Se siguieron dando Ordenanzas, poniéndose de manifiesto cada vez más, su espíritu de cuerpo cerrado y exclusivista.

La situación financiera del gremio, venía agravada por las exigencias tributarias del Estado y Municipio, que asfixiaban, con sus múltiples impuestos, las posibilidades económicas del mismo, teniendo que ser amparadas por el propio Estado, eximiéndoles de su pago en ocasiones.¹ Esta tutela y protección del Estado va a traer como consecuencia su intervención en la vida de los gremios.

La intervención del Estado en los gremios, dentro de esta línea de proteccionismo, mantiene, si no aumenta, su carácter de organismos cerrados, privilegiados y monopolizadores.²

1 Así lo tuvo que hacer en 1788 con el de alcabalas y cientos a los menores de Madrid. Véase Pérez y López, Antonio Xavier: *Teatro de la Legislación Universal de España e Indias*, volumen xv, artículo: «Gremios Menores», Madrid, imprenta de Antonio Espinosa, 1891-1893, pp. 197-209.

2 «Por ese camino han llegado los gremios a tener una porción de fueros, privilegios y exenciones: los comerciantes siguen gozando el de la Real Junta de Comercio (Real Decreto de 30 de marzo de 1753); los herreros de Madrid renuncian al que disfrutaban, a su jurisdicción y al beneficio de menor edad (en la escritura poder que otorgan a sus representantes para concentrarse con los cerrajeros); se hallaban exentos de tortura y pechos los abogados (Real resolución de 17 de noviembre de 1765); concédense privi-

legios iguales a los de los boticarios, a los albéitares (25 de abril de 1742); a los gremios que tuvieron corrientes y en buen estado sus manufacturas se les otorgan beneficios y franquicias que consistían en la dispensa del pago de alcabalas, cientos y aduanas para las primeras materias, impuesto de millones y derecho de tanteo contra cualquier comerciante o vendedor por Real Decreto de 24 de junio de 1752 [...]; se exime del servicio militar a los maestros tintoreros y torcedores de seda y lana por Real Cédula de 21 de junio de 1775; y se declara privativa del gremio la industria de los latoneros de Madrid (1742).» Uña Sarthou, *op. cit.*, pp. 286-287. Pueden ampliarse los datos, aunque circunscritos a Segovia en Lecea, C.: *Recuerdos de la anti-gua industria segoviana*, Segovia, 1897, pp. 153 y ss.

II. Ideas contrarias al gremio

En nuestra Patria no faltaron adversarios y defensores de los gremios; entre éstos últimos bástenos citar al Padre Juan de Cabrera, Romá y Rosell, Dánvila (Joaquín), Campmany y Camporamores, y entre los primeros, Ward y Jovellanos.³

III. Gremios y asociaciones durante las Cortes de Cádiz

La necesidad de las reformas y las ansias por las mismas es algo evidente en los últimos años del siglo XVIII. Las estructuras del Antiguo Régimen estaban en franca crisis y quizás aun no habiendo acaecido la Guerra de la Independencia, la Revolución se hubiera producido.⁴ Lo más cierto es que la historia no es hipótesis y la Revolución comienza el 19 de marzo de 1808, cuando violentamente, contra toda norma, se alza a Fernando VII como Rey de España.⁵ Quebrado el orden jurídico, desacreditado el Antiguo Régimen, que ya nadie defiende, serán las Cortes de Cádiz las artífices de un nuevo orden.

³ Véase Cabrera: *Crisis política determina el más florido Imperio y la mejor instrucción de Príncipes y Ministros*, Madrid, 1719; véase Roma y Rosell: *Señales de la felicidad de España y medios de hacerlos eficaces*, Madrid (imprensa de don Antonio Muñoz del Valle), 1768; Dánvila, con más timidez, aboga por los gremios, bien dirigidos, porque reconociendo que tienen algunos defectos, le parecen útiles. Véase *Lecciones de Economía civil*, 1779; Campmany es el más entusiasta panegirista de los gremios. Fija su atención en la importancia que tienen en la vida municipal y política, estudiando especialmente el gremio catalán de los siglos XIII y XIV. Cree que los oficios libres hubieran perdido crédito y permanencia, porque la libertad hubiera favorecido el engaño y la fabricación, encontrando, por el contrario, toda clase de ventajas a los gremios, a quienes atribuye incluso una función directiva en el régimen industrial y comercial del país. Véase *Memorias históricas sobre la marina, el comercio y artes de la antigua ciudad de Barcelona*, publicadas por disposición y a expensas de la Real Junta y Consulado de la misma ciudad y dispuestas por don...; Madrid, 1779 (I y II), 1792 (III y IV); Campomanes, partidario también de los gremios, representa, no obstante, una idea completamente nueva, dado que sus teorías van encaminadas a la transformación radical de los mismos, al considerar que tienen que estar abiertos a todos los «profesores hábiles», sin número fijo ni exclusivo, y el convertirlos en instrumentos semioficiales de la producción, aprobados por la autoridad (dado que las leyes del reino no consienten «ayuntamientos» sin conocimiento del Rey y su Consejo), aunque con cierta autonomía. Quizás lo más importante de todo sea el considerarlos abiertos, negarles el monopolio y la legislación sobre la parte técnica del oficio. Véase *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento, 1775-1777*; cinco volúmenes (uno de texto y cuatro de apéndices), y *Discurso sobre el fomento de la industria popular* (de Orden de Su Majestad y del Consejo), Madrid, 1774; Ward, refiriéndose a las causas que indudablemente atrasan nuestras fábricas, de que los gremios y hermandades que motivan gastos inútiles, cierran las puertas a las habilidades de fuera, quitan la honesta emulación, impiden los progresos de las artes, fomentan la desidia e introducen un monopolio perjudicial al públi-

co y al comercio nacional. Véase *Proyecto económico en el que se promueven varias providencias para promover los intereses de España con los medios y fondos necesarios para su planificación*. Escrito en el año 1762. Tercera impresión, Madrid (Ibarrera), 1782. (El proyecto consiste en gran parte en una reproducción de ciertos escritos de José de Campillo y Cosío); con más detenimiento y extensión trata de la cuestión Jovellanos, el enemigo más distinguido de los antiguos gremios y quien más concienzudamente los ha censurado. En la libertad civil centra su crítica, ya que el gremio niega al hombre el derecho innato de escoger libremente el trabajo que quiera profesar, y, por consiguiente, el derecho del consumidor a escoger las personas que han de producir los artículos que pudiera consumir. En la limitación, la exclusión, el monopolio, los privilegios y sus jurisdicciones especiales centra sus errores fundamentales. Pide la abolición de los gremios y un mero sistema de organización industrial, cuya libertad sólo estaría limitada en atención al buen orden público, la protección a los que trabajan y la seguridad de los que consumen. Véase «Informe sobre el libre ejercicio de las artes, 1785», BAE, núm. 50, pp. 33 y siguientes.

⁴ Entre los muchos autores coincidentes aludiremos sólo a Balmes. Opina el escritor catalán que si más o menos tarde «hubiera cambiado la nación de rumbo, porque así lo hacía necesario la situación de Europa», la invasión napoleónica lo adelantó. Véase «Consideraciones políticas sobre la situación de España», en OC, Barcelona, 1953, tomo XXIII, pp. 59.

⁵ Las afirmaciones de éste en el RD, de 4-5-1814 alegando el juramento anterior como Príncipe, las refuta jurídica y lógicamente Flórez Estrada al recordarle el orden constitucional español. Véase *Representación hecha a S. M. C. el Señor Fernando VII, en defensa de las Cortes* por A. F. E., impresa en Londres en 1818 y reimpressa después varias veces. Madrid, 1820, p. 61. Mesonero Romanos pone de manifiesto, de forma precisa, tan súbita transformación en la historia española. «Facha memorable, aunque rotos los lazos y tradiciones que unían a una y otra generación, y quebrantados los cimientos de la antigua sociedad, la lanzó a una vida nueva, agitada, vertiginosa.» Véase «Memorias de un setentón», BAE, vol. IV de sus obras completas. Si

El precedente jurídico de la supresión de los gremios, aunque de forma implícita, lo encontramos en la Constitución de 1812. En el artículo 131 que decía: «Las facultades de las Cortes son [...]; Vigésima primera. Promover y fomentar toda especie de industria y remover los obstáculos que la entorpezcan.»

Y en el artículo 321: «Estará a cargo de los Ayuntamientos [...]; Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.»

Y en el artículo 335: «Tocará a estas Diputaciones [...]; Quinto. Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estas ramas.»⁶

La obra y pensamiento de los constituyentes, se nos presenta de forma clara y manifiesta en el texto constitucional: Cortes, Ayuntamientos y Diputaciones son los encargados del fomento de la industria; los tres cuerpos políticos por excelencia, actuando en sus propios ámbitos de competencia, hacen presumible un avance extraordinario, dentro de una perfecta estructuración. Todos deberán trabajar en remover los obstáculos que entorpecen el desarrollo de la industria, y como veremos, entre estos obstáculos se consideraba en primer lugar a los gremios.

IV. El Decreto de Libertad de Industria

Con anterioridad a la proposición de Toreno, que dará lugar al conocido Decreto de 8 de junio de 1813, el diputado Guereña presenta una proposición en donde el fomento de la industria se concreta en dar libertad a la misma, reduciendo al máximo todo control y formalismo burocrático.

Después, las Cortes generales y extraordinarias presentarán un proyecto «con el justo objeto de remover las trabas que hasta ahora han entorpecido el progreso de la industria». En él se concedía la libertad de establecer fábricas a todos los españoles o extranjeros avecindados, y así se va a ir más lejos aún de lo que proponía Guereña, al no hacer necesario permiso ni licencia alguna, sujetándose tan sólo a las reglas de poli-

el Conde de Toreno escribe una famosa obra cuyo mismo título declara la existencia de un movimiento brusco, Martínez de la Rosa definirá lapidariamente la situación: «La revolución y la guerra, dijo, han agravado el mal social.» Véase Disc. 30-7⁸20, DC, p. 323. Entre los muchos testimonios que evidencian la revolución, citaremos el de la Junta de Valencia, en cuyo Manifiesto se lee: «En los primeros momentos de la revolución de Valencia...» «En los días primeros de la revolución...» «...la historia de nuestra revolución...» «...porque en el momento de la revolución...». Véase *Manifiesto que hace la Junta Superior de observación y defensa del Reyno de Valencia de los servicios y heroicos esfuerzos prestados por ésta desde el día 23 de mayo de 7808, en favor de la libertad e independencia de la Nación, y de los derechos de su agosto y*

legítimo soberano el Señor Don Fernando séptimo de eterna memoria. Año 1809. Sevilla Andrés, D., ha insistido en numerosas ocasiones en esta tesis mantenida por él desde hace tiempo. Véase del 19 de marzo al 14 de abril. Valencia, 1959.

6 El artículo 131 fue aprobado, sin discusión, el 4 de octubre de 1811. Véase «DCC» (1810-1813), p. 1.986; el artículo 321, 9, era el 319, 9, del Proyecto Constitucional, fue aprobado el 11 de enero de 1812, sin discusión. Véase «DCC» (1810-1813), p. 2.603; el artículo 335, 5, en el Proyecto Constitucional aparece como artículo 333, 5, fue aprobado el 14 de enero de 1812 y tan sólo se presentó una adición de Alonso y López, referente a dar ocupación a pobres mendigos, que no fue admitido. Véase DCC (1810-1813), p. 2.625.

cía; declarándose libre el ejercicio de cualquier industria u oficio, sin necesidad de examen, título o incorporación a los gremios respectivos.⁷

El Conde de Toreno defendió este proyecto. Argüelles también salió en defensa del mismo, concretando la cuestión en esta fórmula: «establecer libremente fábricas sin pedir licencia al Gobierno.» Y así, en tres órdenes de razones estableció su defensa, a saber: El hombre es libre y nadie puede ponerle trabas en su actuación; Las formalidades entorpecen el fomento de la industria; y así se evitará el monopolio (gremio).

Se abandona, pues, el concepto de propiedad estamental que protegía el estamento contra el individuo mediante un serie de limitaciones que le prohibían la enajenación del patrimonio, que era propiedad de la estirpe y no de la persona,⁸ para pasar a formular un nuevo y revolucionario concepto de propiedad, en donde juegan factores de muy diversa índole; los fundamentos y principios, en fin, de la moderna sociedad capitalista: el interés individual, que se defiende, no tanto por ser individual, cuanto por ser productivo.⁹ «Sólo una propiedad cierta y segura –dirá Jovellanos– puede inspirar aquel vivo interés sin el cual jamás se mejoran ventajosamente las suertes.» Define con ello el revolucionario principio de la propiedad libre que, por serlo, es también absoluta.

La libertad de industria es un postulado necesario de la propia concepción liberal. El paso de la sociedad estamental a la sociedad clasista lo trae consigo. El nuevo concepto de ciudadano suprime los privilegios y abre al hombre el campo de los quehaceres en todas las dimensiones.¹⁰ La industria se presenta como favorita, el comercio ha de ser libre todo, expresión de un cambio radical. «En cada época social –alegaba posteriormente Donoso Cortés–, hay una especie de riqueza que tiene una virtud específica: la virtud de comunicar a sus poseedores la mayor importancia en el Estado. Esta virtud específica que comunicaba la importancia a sus poseedores, pasó de la tierra a la industria y al comercio. La revolución política consistió en que la importancia social pasó de los barones feudales a los comerciantes y a los hombres-industriosos.»

Al igual que en sus bienes, el hombre tiene la propiedad absoluta de disponer del fruto de su trabajo. «La libertad de industria, escribe Salas, es una parte de la libertad

⁷ El proyecto puede verse en DCC, 31 de mayo de 1813, p. 5.389; y véase el Decreto CCLXII de 8 de junio de 1813, artículos 1 y 2 en *Colección de los Decretos y Ordenes*, Madrid, imprenta de Repulles, 1820, tomo IV, p. 86.

⁸ *Idem*, p. 13. Se reflejaba este concepto, por ejemplo al no dejar a la viuda del artesano-maestro proseguir dueña del taller. Comienza a vislumbrarse el cambio cuando la propiedad-taller se vincula a la persona viuda y no necesariamente al estamento artesanal.

⁹ «Sólo una propiedad cierta y segura –dirá Jovellanos– puede inspirar el vivo interés sin el cual jamás se mejoran ventajosamente las suertes. Deviene con ello el revolucionario principio de la propiedad libre que, por serlo es también absoluta. Cit. Artola, M.: *Los orígenes...*, tomo I, p. 351.

¹⁰ La industria se presenta como favorita, el comercio ha de ser liberado. Expresión de un cambio radical, «En cada época social, alegaba Donoso Cortés, hay una especie de riqueza que tiene una virtud específica: la virtud de comunicar a sus poseedores la mayor importancia en el Estado. Esta virtud específica que comunicaba la importancia a sus poseedores, pasó de la tierra a la industria y al comercio. La revolución política consistió en que la importancia social pasó de los barones feudales a los comerciantes y a los hombres industriosos» (Dis. 15-1-1845, DSC, p. 1.235).

individual; porque si mi persona es mía, mi trabajo es mío, y no se puede justamente estorbar que disponga de él como me plazca.»¹¹

De ahí que se suprima el régimen gremial, desapareciendo el control de la calidad del trabajo y la fijación de precios, y se vaya a la libre contratación del trabajo –aplicando hasta sus últimas consecuencias el principio jovellanista de la justicia de toda relación contractual libremente aceptada–, dando con ello principio a la más ignominiosa explotación del trabajo humano, como ya apuntó el profesor Artola. La revolución liberal tuvo la virtud de resolver el problema productivo a cambio de crear otro: el problema social.

V. El sexenio absolutista

Fernando VII desaprovechó la ocasión para emprender, suavemente, el camino de las necesarias reformas. Su regreso y actitud fue un corte brusco con la obra de los legisladores de Cádiz; cuando en verdad todos aguardan al Rey, a todos respondió con arbitrariedad.¹²

Al poco tiempo, mediante la Real Orden de 29 de junio de 1815, se revocó el decreto de 8 de junio de 1813, mandando restablecer las Ordenanzas Gremiales.

VI. El Trienio Liberal

En esta situación se encontraban los gremios cuando aconteció la sublevación de Riego y la vuelta al sistema constitucional. Se procedió a la restauración de la legislación de Cádiz y las Cortes del Trienio también se preocuparon de la industria, su organización y fomento.

Como prueba «efectiva» de lo primero, en la legislatura de 1820 la Junta de Agricultura de Valencia solicitó el restablecimiento de las Ordenanzas Gremiales y Colegio de Torcedores para la fabricación de sedas, que había presentado el 28 de marzo de 1811 y se le contestó que el Decreto de 8 de junio de 1813 establecía la libertad de industria, aprobándose el dictamen de la Comisión en este sentido.¹³

11 «Esto se entiende de la industria en todas sus ramas, de la industria agrícola, de la fabril, de la comerciante. Como todo capital es un trabajo actual-acumulado, sin exceptuar la tierra, cada uno debe ser tan libre en disponer de sus capitales como de su persona y de su trabajo, y la ley que prescribe el modo de emplearlos, o impide sacar de ellos todo el beneficio posible, es atentado contra la libertad individual.» Salas, Ramón: *Lecciones de Derecho político constitucional para las escuelas de España, por..., doctor en Salamanca*, Madrid, imprenta del Censor, carrera de San Francisco, 1821, tomo I, p. 27; la libertad civil es incompatible con ninguna restricción que no sea dirigida para determinada persona, dice el discurso preliminar de la Constitución de 1812, en virtud de un juicio intentado y terminado según la ley

promulgada con anterioridad.» Véase en Sevilla Andrés, D.: *Constituciones y otras leyes políticas de España*, Madrid, 1969, tomo I, p. 135.

12 El juicio de Bermejo, años más tarde, será exacto: «Tampoco he de ser tan temerario que ensalce los extravíos de un fanatismo tan irconciliable como el que imperó tan desordenadamente en España desde el año 1814 hasta el de 1820, el cual, despertando los odios entre los españoles, introdujo la perturbación social y la exageración de los principios liberales.» *La Estafeta de Palacio (Historia del último reinado). Cartas trascendentales dirigidas al Rey Amadeo por don Ildefonso Bermejo*, Madrid, 1870, imprenta de R. Labajos, tomo I, p. 12.

13 DSC, Legislatura 1820, p. 1.855

Como testimonio de lo segundo las Cortes decretaron, en aras al fomento de la industria, el derecho de propiedad a los que inventasen o perfeccionasen algún ramo de la misma,¹⁴ discutiéndose, en la segunda legislatura, las medidas dictadas para el fomento de la nacional.¹⁵

1. Preocupación social

Es interesante destacar «El Proyecto de la Ley para la nueva Organización de las Corporaciones de toda Clase de Industria y de Comercio». Reafirmaba la libertad de industria en su artículo 17,¹⁶ aunque sujeta a las leyes de sanidad y policía y con la única obligación de dar noticia, por escrito, del establecimiento de la empresa a la Junta de Fomento, según determinaba el artículo 23.¹⁷ Se reconocía el libre ejercicio del trabajo, tanto para españoles como para extranjeros, prohibiéndose cualquier acuerdo, aun de los propios trabajadores, que atentara contra tal libertad,¹⁸ decretándose libre la comercialización de los productos frutos del trabajo.¹⁹ No obstante era obligatorio, para ejercer la profesión, oficio o trabajo, inscribirse en unas listas, que bajo el control de los síndicos, serían comprensibles de todos aquellos que ejerciesen la misma profesión, y todo ello en estrecha colaboración con las Juntas de Fomento y Consulados de Comercio, que en el proyecto se establecían reformados y nuevos.²⁰

No cabe duda que el proyecto fomentaba el espíritu de asociación, al sentar las bases de unas ambiciosas asociaciones profesionales, con unos síndicos al frente que eran elegido democráticamente. Se permite formar sociedades para la instrucción y beneficencia mutua «el mutuo auxilio de las clases productivas» –decía– de sus socios,²¹

14 DSC, Legislatura 1820, sesión del 16 de octubre, p. 1.676, mandándose se publicara como ley.

15 DSC, Legislatura 1821, véanse las páginas, 1.598, 1.984, 2.073 y 2.074.

16 Art. 17. «Cualquier persona, ya sea o no profesora o práctica de agricultura, de comercio o de artes, podrá establecer y dirigir haciendas, ingenios, fábricas, talleres, obradores, expediciones de comercio terrestre o marítimo, pesquerías y limpieza de toda clase, empleando por medio de contratos libres los profesores, maestros, oficiales, aprendices y cuantos inteligentes y trabajadores quisiera.»

17 «No hay duda –decía el dictamen de la Comisión–, que por más libre que sea la industria de toda clase, no debe desobedecer las leyes de sociedad y de policía general, para no infectar, incendiar, inundar, inquietar o incomodar los pueblos» (DSC, Legislatura 1821, p. 1.473). El artículo 14 del proyecto establecía: «Nada tampoco podrá impedir que cada individuo, sea de la clase que fuere, según su ingenio o arbitrio, haga las obras de cualquier arte del modo que más le acomode, observando las leyes de sanidad, las de policía y las necesarias para evitar los fraudes que artificiosamente pueden ocultarse en daño público o de tercero.»

18 Art. 4. «El ejercicio de todas y de cualquier clase de producción o de trabajo en los ramos referidos será anteriormente libre a los españoles y extranjeros de ambos sexos, en todos los países de la Monarquía española.» Art. 12. «Cualquier individuo de todas las clases productivas referidas, ya sea asociado o no, será siempre libre de trabajar de su cuenta o de cuen-

ta de otro, y aprovecharse de sus trabajos como, cuando y donde quiera, sin que pueda convenirse entre los trabajadores de mancomún cosa alguna contra esta libertad.»

19 Art. 13. «Serán igualmente libres en las compras de semillas, materias primas, de instrumentos y de cuanto necesiten, así como lo serán también en las ventas de sus frutos, artefactos y de cuanto les pertenezca.» La Comisión justificaba dicho artículo, en su dictamen, «ante los abusos que muchas corporaciones habían producido al obtener la preferencia y aun la exclusiva de comprar o vender determinadas materias de propiedad ajena, o el haber acordado mancomunadamente, en estatutos o artículos de sus ordenanzas, comprar a unos precios y condiciones determinadas, o no poder comprar por cuenta propia, sino por cuenta común, al arbitrio de los cofrades o agremiados.» DSC, p. 1.473.

20 Art. 5. «El individuo que quiera usar de dicha libertad, deberá antes inscribirse en las listas que expresará el art. 69.»

21 Art. 7.º «Los alistados podrán formar sociedades para la instrucción y beneficencia mutua de los socios, ora pertenezcan a una o más clases, por tiempo o casos determinados, bajo los auspicios de las juntas de fomento general que establecerá el artículo 29.» Art. 8.º «Para formarse y regirse dichas sociedades deberán antes, los que quieran formarlas, presentar a la Junta de Fomento General de su provincia, o a quien por ella estuviera, el acto social convenido y firmado por todos los socios.» Art. 9.º «Estos actos deben limitarse a los objetos convenientes para la mejor instrucción agri-

antecedente éste, muy interesante, del famoso Decreto de 28 de febrero de 1839, por el que se autorizarán las sociedades de socorros mutuos.

Interesa resaltar cómo dentro del espíritu codificador de los legisladores del Trienio,²² se preveía la futura elaboración de un código fabril, en el que se debían regular las relaciones de trabajo, entre otras cosas.

Destacar también cómo dentro de los planteamientos para el fomento de la industria se señaló la necesidad de «escuelas de industria», que vinieran a cubrir realmente ese necesario y tan mal atendido aprendizaje.

Se hablaba de libertad de industria, pero, fijémonos, de una libertad «ordenada». Ello no es si no el reflejo del concepto de libertad, dominante, utilizado en el Trienio. Efectivamente, dicho término será utilizado más por los moderados que por los exaltados, pues se trata del término libertad con los calificativos de «justa y razonable», «libertad contenida en sus límites naturales», más allá de las cuales se tiende al libertinaje,²³ «libertad de producir y comerciar» para que la nación progrese y los ciudadanos gocen de la más «benéfica prosperidad».

Los exaltados, por el contrario, van a utilizar el término de libertad cerca del de «igualdad»: Igualitarismo y Soberanía Nacional van a ser los principios fundamentales de la Revolución de 1820. La idea aparece ya desde los primeros momentos. La única medida que consiguió la disolución del «Ejército de la Isla» fue la promesa de un reparto de tierras entre los soldados, que era lo que postulaban sus exaltados jefes.²⁴ «Que se

cultura, artística o comercial de los socios, y para socorrerse en sus necesidades y en las de sus familias a costa de los mismos socios.»

22 La labor del Trienio en materia de codificación es abundante, y desde luego lleva a la práctica lo que en las Cortes de Cádiz tan sólo fue un propósito. Quizá la explicación pueda encontrarse en que mientras los diputados del doce, ocupados en la elaboración de la Constitución y el hacer frente a los problemas que planteaba la Guerra de la Independencia, buscaron prohombres de fuera de las Cortes para la preparación de los Códigos, mienhombres de fuera de las Cortes para la preparación de los Códigos, tos del Trienio Constitucional acometieron la tarea desde las propias comisiones de las Cortes, sin buscar elementos extraños. El resultado es patente: Proyecto de Código Civil, que presenta la Comisión especial de las Cortes, nombrada en 22 de agosto de 1820. Impreso de orden de los mismos en la Imprenta Nacional. Año de 1821. Recientemente estudiado por M. Peset Reig (estudio en período de publicación). *Proyecto de Código Sanitario para la Monarquía española, impreso de orden de las Cortes en la Imprenta Nacional. Año de 1822*. Véase el proyecto en DSC, 15 de octubre de 1822, discusión en la sesión del día 19, y devolución, *Idem*, pp. 177 y 221-237. DSC, Legislatura 1822-23, pp. 682 y ss., un nuevo estudio de este código (art. 400). Un estudio del mismo: M. y J. L. Peset Reig: *Muerte en España (Política y Sociedad entre la peste y el cólera)*, Madrid, 1972, pp. 189-211; Proyecto de Código de procedimiento criminal; presentado a las Cortes por la comisión nombrada al efecto. Impreso de orden de las mismas en la Imprenta Nacional. Año de 1821. Véase DSC, Legislatura ext. 1821-22, 2 de octubre, pp. 64; así como un Proyecto de Código Mercantil, véase DSC, Legislatura 1820, 22 de agosto, p. 610; y un Código Rural, véase DSC, Legis-

latura 1820, 22 de agosto, p. 701. Puede verse un estudio general de la codificación en M. Peset Reig: «La primera codificación liberal en España (1808-1823)», en «DCDL», año XLVIII; enero-febrero, número 488, pp. 125-127. Y un estudio anterior de L. Arrazola en *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*, tomo IX, Madrid, 1856, pp. 251-273 y 297-334.

23 «No es libertad natural la que se goza en las sociedades —decía Martínez de la Rosa—, es libertad civil, adquirida a costa de perder parte de la libertad natural. El hombre, aún en estado de naturaleza, debe poner un coto a sus deseos, que tienen por límite el derecho de los demás, la ley en la sociedad ha limitado estos derechos y los ha asegurado.» (DSC, sesión 4-9-1820, p. 815.) La semejanza con el texto de Locke es sorprendente: «Pero: aunque ese estado natural sea un estado de libertad, no es de licencia [...]; el estado natural tiene una ley natural por la que se gobierna, y esa ley obliga a todos, la razón, que coincide con esa ley, enseña a cuantos seres humanos quieran consultar que, siendo iguales e independientes, nadie debe dañar a otro en su vida, salud, libertad y posesiones.» (*Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Buenos Aires, 1955, capítulo II, p. 31.)

24 Véase Comellas García Llera, José Luis: *El Trienio constitucional*, Madrid, 1963, p. 286. En este sentido, en la obra dirigida por Vicéns Vives, se citan dos folletos de 1.ª época: *Discurso sobre la manera de aumentar la riqueza pública, la marina y las virtudes civiles* (Córdoba, 1820) y *Repartimiento de baldíos realengos y realengos* (1821). En el primero se pedía la distribución de la tierra entre los que la cultivaban y en el segundo folleto se impugnaba a los propietarios territoriales porque se habían apoderado de las tierras que Dios creó para el disfrute de todos no reservando a los campesinos más que el suelo

mida con una sola vara desde el heredero del trono hasta el pobre jornalero», decía una exposición de ciudadanos hecha a S. M.²⁵ Recordemos, por último, que en el Café de Lorencini se solicitaron repartos de tierras que igualasen la propiedad.²⁶ Esta era la postura de los exaltados ante un aspecto de la cuestión social.

2. Los perfiles de una revolución social

Los apretados años del Trienio, abigarrados de sucesos que han pasado prácticamente inadvertidos para la historiografía general, se adivinan hartos interesantes a la hora de construir la historia social de España.²⁷

Se dibuja ya, junto a una Revolución, que bien podríamos calificar de la burguesía modesta contra la burguesía aristocratizada, (que constituyen el núcleo conservador del liberalismo); otra, de carácter social más acusado, que se exterioriza a través de revueltas de tipo artesanal o proletario.

No cabe duda que en muchas ocasiones el proletariado colaboró en las asonadas y motines. Unas veces al lado de la revolución exaltada, otras al margen de ella, tienen lugar, entre 1821 y 1823, frecuentes actos de subversión social, que constituyen, los perfiles de la Revolución Social en España.

2.1 La incidencia de la burguesía

Desde los primeros meses de la promulgación del nuevo sistema –nos ha dejado escrito Mesonero Romanos– pudo observarse que los capitales, saliendo de sus escondrijos, se dedicaban a empresas de utilidad, de instrucción y recreo.²⁸ Es evidente, pues, que la burguesía propietaria y acomodada buscaba su orden y su prosperidad bajo el amparo constitucional.

La crisis de la economía española había conducido a la burguesía a preocuparse de los problemas globales de desarrollo del país –ha escrito el profesor Fontana–. Hasta finales del siglo XVIII, gracias al disfrute del comercio colonial, pudo vivir al margen de estas preocupaciones, pero después de 1814 había llegado un momento en que, para proseguir su crecimiento, le era necesario asentarlo sobre el de España, y para ello necesitaba promover su transformación y, previamente, desbloquear los obstáculos que la supervivencia del Antiguo Régimen oponía al crecimiento general, liberando la fuerza productiva latente en una agricultura dominada por manos, muertas y mayoraños, por diezmos y derechos señoriales.

Era perfectamente lógico, por tanto, que la burguesía se encontrase, a la vez que enfrentada con el aparato de gobierno del absolutismo, por su ineficiente política económica, enfrentada también al régimen señorial, cuya persistencia obstaculizaba el progreso general y, por ello, su propio progreso.

No es un azar que estos hombres, que en estos momentos expresan con sus planteamientos ideológicos y políticos la solución objetivamente correcta de los proble-

para la sepultura. Véase *Historia social y económica de España y América*, Barcelona, 1972, volumen v, p. 70 (primera edición de bolsillo).

25 «Exposición que los ciudadanos de estas Cortes han hecho a S. M. Hoja gratuita (1821)». Un ejemplar en A.P., *Papeles reservados de Fernando VII*, tomo 22. Citado por Comellas, *op. cit.*, p. 287.

26 Véase Comellas, *op. cit.*, p. 288.

27 La falta de monografías impide señalar con el rigor necesario toda una serie de precedentes increíblemente tempranos, de lo que se viene considerando manifestaciones de una conciencia obrera en España.

28 Mesonero Romanos: *Memoorias de un setentón*, loc. cit., pp. 272-273.

mas cruciales de España, tengan tras de sí el proletario urbano que depende de ellos –que se opone más claramente al enemigo común que representa el Antiguo Régimen, engendrador de crisis y miserias, que a sus patronos–, y se aproximen al campesinado, con el que se hallan de acuerdo en la lucha contra el régimen señorial.²⁹

Numerosos testimonios que aparecen en los *Diarios de las Cortes* del Trienio Constitucional, revelan cuán extendida se hallaba la actitud, de vencer los diezmos y derechos señoriales, entre los campesinos españoles, Ayuntamientos y Diputaciones.

En fin, ha sido frecuente hasta ahora presentar el Trienio Constitucional como una época de revolución política. El proceso revolucionario social, escriben ilustres autores, se inicia con la llegada de Fannelli en 1868.³⁰ Hasta entonces, se dice, España no conoce la preocupación social de Europa.

Si se reduce la revolución social a la marxista, es evidente que todavía faltaban muchos años para que Carlos Marx fuese el director indiscutible del proletariado europeo. Si se advierte la realidad y antecedentes del marxismo, la equivocación es palmaria.

Quienes así opinen, desprecian el hecho de la propagación rapidísima de la Internacional en España, prueba que el ambiente estaba preparado. Silencian o menosprecian la actividad de los grupos llamados democráticos, desde 1847, en que se crea la llamada «Izquierda Progresista», los sucesos de Castilla de 1856, las actividades de Sixto Cámara y los acontecimientos de Loja en 1860 y 1861 respectivamente. Tales acontecimientos son fenómenos significativos, tienen congruencia entre sí, y estentórea repercusión.

Creo que no es necesario recordar que un ansia de renovación, que solemos llamar social, se percibe ya entre los ilustrados.³¹ Las mismas Cortes de Cádiz enunciaron profundas reformas sociales, en parte comentadas.

29 Fontana, J.: *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820) (la crisis del Antiguo Régimen en España)*, Barcelona, 1971, p. 180. Puede, también, verse la obra de María del Carmen Pintos Vieites, en la que quiere demostrar que entre 1814 y 1820, hubo un retraimiento en las inversiones y en la expansión preindustrial, que desaparecerá con la implantación, de nuevo, del régimen constitucional. Véase *La política de Fernando VII entre 1814 y 1820*. Pamplona, Estudio General de Navarra, 1958, pp. 301 y ss. Un testimonio elocuente de la adhesión al liberalismo por parte de la burguesía industrial catalana es el informe emitido en 1826 por Serapio Sangermán, según el cual, tras el restablecimiento de la plena soberanía real, sólo dos fabricantes habían quedado en la Comisión de Fábricas de Barcelona; todos los restantes, si no habían fallecido, habían huido al extranjero. Cit. J. Carrera Pujal: *La Lonja del Mar y los cuerpos de Comercio de Barcelona*, Barcelona, 1953. 216. En el mismo sentido J. Vicéns Vives: «Coyuntura económica y reformismo burgués», en *Estudios de Historia Moderna*, IV, 1954, p. 37. Sobre la ligazón burguesía constitucionalismo. Véase la misma obra de J. Fontana, *op. cit.*, pp. 186-187 y la de Comellas, *op. cit.*, p. 284.

30 Fernández Almagro, entre otros, asegura que hasta la Revolución de Septiembre, la cuestión social no había afectado a España gracias a Nar-

várez, aunque se advirtieron sus reflejos ideológicos «en ciertos núcleos intelectuales –de filiación política democrática y federal– y obreros de una gran ciudad como Barcelona o de las zonas campesinas donde predominaba la propiedad de origen señorial: como en Andalucía por ejemplo.» *Historia política de la España contemporánea (desde la Revolución de Septiembre hasta la muerte de Alfonso XII)*, Madrid, 1956, pp. 116 y 117. Frente a este criterio, confróntese Zancada, P.: *El obrero en España. (Notas para su historia política y social)*, Barcelona, 1902, pp. 119-153.

31 A este propósito véase Sarraih, J.: *L'Espagne éclairée de la seconde moitié du XVIII^e siècle*, París, 1954 (edición castellana, México, 1957).

La distinción entre lo social y lo político es harto difícil. A mi juicio la dicotomía proviene de Hegel y sobre todo de Marx. Para los creyentes en esta dicotomía resulta una sorpresa que en las revoluciones que estudian como clásicas; aparezcan vetas sociales profundas, que en ocasiones hacen creer en una simple revolución social, cuando lo cierto es que ambas van combinadas. Sólo desde arriba se cumple la revolución, y llegar al poder ya es una revolución política.

2.2 La huelga revolucionaria de Alcoy

Ahora nos interesa detenernos en un hecho harto significativo. Nos referimos a la huelga revolucionaria que tuvo por escenario la comarca alcoyana, y por epicentro Alcoy; a finales de febrero y primeros de marzo de 1821. En Alcoy, el 2 de marzo de 1821, se dio la primera manifestación de «ludismo» en España.³²

2.2.1 Los motivos del ludismo alcoyano

Que se dé en Alcoy esta primera manifestación no es ninguna casualidad. Alcoy era ya una ciudad muy industrializada. El censo de 1799 recoge la existencia en Alcoy de fábricas de paños y bayetones, de sombreros y de terciopelo, de fajas e hiladillos, de ligas y alpargatas, de tintes, batanes y prendas de la más acreditada lana, así como diversos molinos de papel.

La importación de máquinas de cardar e hilar que se estaba llevando a cabo, se incrementa de forma extraordinaria en 1820,³³ con el consiguiente desplazamiento de obreros que quedaban sin trabajo, sumiéndose en un estado de hambre e indigencia verdaderamente calamitoso.³⁴

No es de extrañar que las máquinas aparecieran para los obreros como «sus enemigos de muerte», pues cada una ahorrraba 100 a 200 brazos –según el Diputado Romero Alpuente–,³⁵ no teniendo nada de extraño tampoco «que viniendo a ser cesantes los que antes se ocupaban en el trabajo –explicaba Gisbert (miembro de la Comisión que se constituyó en las Cortes con motivo de tales acontecimiento)–, acosados del hambre y la necesidad, se precipiten en estos excesos.»

2.2.2 Los concretos acontecimientos en Alcoy

Efectivamente, 12.000 hombres armados marcharon hacia Alcoy, desde los pueblos vecinos. La explicación de que vinieran de los pueblos vecinos –Cocentaina, Benilloba, Ares, Benasau– se encuentra en que mientras Alcoy tenía 18.000 habitantes, eran

32 Es común ya entre nosotros la palabra «ludismo» para expresar aquella corriente que se traducía en un conjunto de acciones conducentes a la destrucción de las máquinas; expresión que proviene de Inglaterra de los comienzos de la época industrial. Concretamente «ludismo» proviene de Ned Lud, líder obrerista que capitaneó los primeros rompe-máquinas, en Sheffield, en protesta del paro tecnológico que suponía el empleo de máquinas y, consecuentemente, el cese de mano de obra.

33 Véanse los datos que aporta la Comisión encargada de averiguar lo ocurrido en Alcoy y proponer las medidas convenientes para paliar la situación y prevenir acciones futuras semejantes (DSC, Legislatura 1821, 18 marzo, pp. 543). La Comisión la integraban los señores Gareli, González Allende, Giraldo, Navarro (don Felipe) y Paenescau. (Véanse su nombramiento en la sesión de 9 de marzo, DSC, p. 384.) Cavanilles, A.J. nos habla en 1795 de «introducción de máquinas para hilar» en Alcoy. Véase *Observaciones sobre la Historia. Natural, Geografía, Agricultura, Población y Fru-*

tos del Reyno de Valencia, Madrid, 1795-1797 (segunda edición, Zaragoza, 1958), volumen II, p. 246.

34 Así se expresaba el alcoyano Gisbert al explicar las razones de las maquinaciones ocurridas en su villa (DSC, Legislatura 1821, 9 de marzo, p. 382).

35 DSC, Legislatura 1821, 9 de marzo, p. 382. Debemos entender la expresión «máquina» referida a la más amplia de «fábrica». En nuestra visita a Alcoy hemos podido comprobar cómo hasta hace apenas veinte años todavía para referirse a una fábrica concreta se utilizaba la expresión «máquina».

Romero Alpuente (DSC, p. 382). El testimonio de Cavanilles es elocuente al respecto. Hablando del Condado de Cocentayna nos dice que «aunque el suelo dé recias y abundantes cosechas, y los naturales trabajan con tesón, apenas podrían subsistir sin el recurso de las fábricas. Si de repente se quitasen las de Alcoy, Cocentayna y Muro, perecerían dos terceras partes del vecindario» (o. p., volumen II, p. 202).

40.000 los obreros que empleaba ya en el año 1819. Alcoy se nutría, pues, de los pueblos vecinos, dándoles a todos ellos trabajo.³⁶

Sería falso interpretar que los asaltantes de las máquinas fueran labradores, pues a éstos en absoluto perjudicaban, más bien habrá que pensar en jornaleros textiles de los pueblos de la comarca de Alcoy. El testimonio de Cavanilles es elocuente al respecto. Hablando del Condado de Cocentaina nos dice que «aunque el suelo dé recias y abundantes cosechas, y los naturales trabajan con tesón, apenas podrían subsistir sin el recurso de las fábricas. Si de repente se quitasen las de Alcoy, Cocentaina y Muro, perecerían dos terceras partes del vecindario.» De tal forma, nos dice, que «en el hilado repartido en los pueblos vecinos gastan los de Alcoy más de 100.000 pesos al año», pues aun aumentando la villa en 400 ó más individuos por año «ni aun así bastan para acudir a las fábricas».

Para destruir aquellas máquinas que les robaban su trabajo, redujeron a cenizas 17 máquinas y otros enseres de los que se encontraban por el exterior del pueblo y, sin llegar a entrar en el centro de la ciudad, los propios fabricantes desmontaron las restantes máquinas para calmar a las turbas enfurecidas. Los daños ocasionados se calcularon en unos dos millones de reales.³⁷

2.2.3 *Impacto y repercusión del ludismo alcoyano*

El impacto fue grande; la gravedad y magnitud del hecho produjo sin duda gran temor en la clase dirigente alcoyana y, como no, en sus industriales. Hasta el 21 de marzo no se nombra una comisión para la calificación de los daños sufridos. A primeros de abril se recibe una invitación del Jefe Superior Político de la Provincia a montar de nuevo las máquinas, desmontadas por miedo a su destrucción.

El 23 de mayo el Ayuntamiento pide un nuevo Juez de 1.ª instancia para que se haga cargo de los expedientes sobre los detenidos y los incendios producidos el 2 de marzo.

Si estos datos muestran la prevención con que se obró, no por ello la represión dejó de ser más dura.

El 11 de agosto, el Regidor don Antonio Pérez Villaplana se dirige al Ayuntamiento para que le faciliten cárceles para la custodia de los presos por causa de los incendios y destrucción de máquinas, pues se encontraban hacinados y morían por tal causa.

36 En este sentido vide el discurso de Romero Alpuente (DSC, p. 382). El testimonio de Cavanilles (o.p., volumen II, p. 202). Hilando y preparando lanas para las fábricas de Alcoy mujeres, niños y algunos hombres, ganan cada semana los de Cocentayna, 600 pesos (p. 204), los de Benilloba, 300 pesos (p. 260), los de Benasau y Ares más de 100 pesos (p. 259), los de Alcoleja y Beniafer unos 70 pesos (p. 259). Madoz, P., en su *Diccionario Geográfico Histórico*, sostiene años más tarde que «los fabricantes se distribuyen por

los pueblos vecinos, pues los brazos son insuficientes, a pesar de ser una población más numerosa que la capital de la provincia» (p. 469).

37 Véase el parte del Alcalde de Alcoy, Pedro Irlés, dirigido al jefe político de Valencia; así como el de éste último, Conde de Almodóvar, dirigido al Secretario interino de Estado y del Despacho de Guerra; y el informe del Secretario del Despacho de la Gobernación de la Península a las Cortes y, por último, el dictamen de la Comisión (DSC, Legislatura 1821, respectivamente, 9 de marzo, pp. 380, 381, 380-381 y 18 de marzo, p. 543).

Sí llegó, sin embargo, y pronto, la noticia a las Cortes. Don Felipe Navarro, diputado por Cuenca, expuso el hecho el 9 de marzo. La reacción en la Cámara ante los sucesos ocurridos fue de total indignación, y junto a ella un temor generalizado de que se extendiera la actitud a las comarcas vecinas.³⁸ Quiso verse, por parte de algún diputado, una acción de subversión política conducente a destruir las instituciones del régimen y menoscabar la Constitución, mas no pudo, en absoluto, probarse esto, como muy bien dijo la comisión investigadora. Quedando de manifiesto que se trataba de una revuelta puramente social.

Tan sólo el Ayuntamiento de Beniloba mostró un espíritu social indiscutible al pedir a las Cortes que mirase con alguna indulgencia los sucesos acaecidos en Alcoy, debidos a la miseria en que se encontraban los jornaleros por la adopción de las máquinas y en modo alguno por desafección a la Constitución, suplicando que se proporcionasen los medios necesarios para remediar la miseria de aquellos habitantes pobres.³⁹

La clase social más débil, en esta ocasión mostró su fuerza con la unión de gran parte del colectivo en defensa de un interés vital: su sustento. Los obreros textiles de Alcoy y su comarca se demostraron así mismos que la unión era un instrumento precioso con el que a partir de ahora se había de contar.⁴⁰ Esta toma de conciencia, aún coyuntural, es un antecedente importante del asociacionismo laboral.

En definitiva, estos sucesos son un claro exponente de la rebelión social, síntoma claro del tránsito de una edad a otra en España va muriendo el orden antiguo, avanza la revolución industrial, se perfila la cuestión social, y el fenómeno tiene caracteres curiosos, originales, aunque el origen es idéntico, al de otros hechos en países lejanos.⁴¹

38 Revert Cortés ha buscado en las actas de sesiones del Ayuntamiento sin encontrar mención alguna, desde el 19 de febrero al 21 de marzo. Las demás noticias también las debemos al alcoyano Revert. Véase *Primeros pasos del maquinismo en Alcoy. Sus consecuencias sociales*. (Premio de Industria Padre Eduardo Vitoria Miralles, en los IV Premios de San Jorge, 1965), Alcoy, 1965, pp. 56 y 57.

39 Exposición que reciben las Cortes el 17 de abril de 1821 (DSC, p. 1.096).

40 Cuando habían transcurrido dos años escasos, volvió a producirse, en julio de 1823, un conato de ludismo en Alcoy. La fuerte represión a que habían sido sometidos los trabajadores, no aniquiló su fuerza para unirse ante lo que se presentaba como su enemigo. En esta segunda ocasión, que produjo una fuerte conmoción popular, fueron los realistas los encargados de atajarla, librando una dura batalla cerca de Concentaina. Bastantes años más tarde, el 2 de junio de 1844, todavía se produjo otra revuelta antimquinista, que el entonces alcalde José Espínos Candela dominó enérgicamente. Véase Revert Cortés, A.: «Orígenes de la burguesía y del proletariado en Alcoy», en *I Ciclo de Historia Alcoyana*, Alcoy, Seminario de Estudios Alcoyanos, 1971.

41 Porque temían una disminución de la demanda de brazos y, en consecuencia, el empobrecimiento. «Una de las últimas tentativas, dice Tougan-Baranowski, que hicieron los obreros ingleses para luchar contra el sistema de las fábricas destruyendo las máquinas. Los tejedores de seda

consideraban que el origen de su miserable situación era la política aduanera liberal del Gobierno; los tejedores de algodón a mano veían bastante consecuencia de largas jornadas de trabajo, aunque sea posible que la máquina más fundadamente, en las máquinas tejedoras, su más implacable y peligroso enemigo. El 18 de abril, una multitud de tejedores a mano asaltó una fábrica de tejidos de algodón, situada en las cercanías de Blackburn, y en la que existían telares; pero los asaltantes sólo consiguieron romper algunos cristales, porque la llegada de los soldados impidió otras depredaciones. Sin embargo, al día siguiente se renovaron los desórdenes, adquiriendo un carácter de mayor gravedad. En cuatro fábricas de los alrededores de Blackburn fueron destruidos todos los telares mecánicos. Después, los amotinados, en número de algunos millares, partieron para Blackburn. Cerca de quinientas personas iban armadas de picas, y otras llevaban fusiles o pistolas. Esta muchedumbre se precipitó acto continuo sobre una fábrica y destruyó las máquinas de tejer. Enseguida se lanzó sobre otra fábrica. No había en la población más que un pequeño número de soldados, y aunque rompieron el fuego sobre los amotinados, matando a algunos, no pudieron dominar el tropel. Todos los telares de vapor de Blackburn y sus alrededores fueron destruidos.» Tougan-Barannohski: *Las crisis industriales en Inglaterra*. Madrid, sin fecha, p. 353. En el mismo sentido puede verse, entre otros, Tiekner, F. W.: *Historia social e industrial de Inglaterra*, Madrid, 1945, p. 522.

Aquí no aparece la rebelión a consecuencia de largas jornadas de trabajo. Tampoco favorece la rebelión la conciencia que, gracias a la concentración, crearían las fábricas en los principios de la revolución industrial. Sin embargo, los obreros luchan contra las máquinas con el mismo ímpetu que otros, a los que Marx luego dedicará su atención.⁴²

Las causas de la rebeldía, son estrictamente sociales. Unos nos dicen que las máquinas habían dejado sin trabajo a muchos obreros. Otros afirman que la maquinaria, al reducir el personal, terminaba con el monopolio de los trabajadores, gracias al cual imponían su ley. Ambas explicaciones se complementan. En definitiva, vienen a decir, que la máquina hace competencia al hombre, eliminando el equilibrio anterior de las clases, y determinaba que una de ellas va a ser, en adelante, la que goce de situación privilegiada.

Por otro lado, la rebeldía tiene un carácter colectivo, que nos interesa resaltar de forma primordial, y demuestra la naciente solidaridad entre los obreros. Ya advierten cómo al disminuir la necesidad de sus brazos, van a estar sometidos a la ley de la oferta y la demanda, con el consiguiente perjuicio para sus intereses.

Calificar los sucesos de huelga revolucionaria nos parece exacto. Se trata de imponer un orden por la fuerza, y, al tiempo, un orden que es el del pasado y no el actual. Entendida la revolución como un corte brusco en el proceso histórico, importa poco que el motivo de ello sea regresar a uno muerto, como adelantar el que todavía está en gestación.

La singularidad de los sucesos descansa, a mi juicio, en que esta rebeldía tiene por teatro una comarca que no es estrictamente industrial, sino mixta. Su interés para la historia social española es singular, por ser el primer brote de rebeldía en la comarca alcoyana que se repetirán en 1823 y 1844 con otras revueltas antimaquinistas, y porque Alcoy va a ser el epicentro de movimientos revolucionarios de extraordinaria importancia durante el siglo XIX: allí radicará la dirección en la I Internacional en España.

42 Marx, C.: *El Capital*, Madrid, 1934, tomo I, pp. 447-528.