«Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812»

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

I. De la Junta Central al Consejo de Regencia: la polémica convocatoria de Cortes

Los españoles que, a diferencia de los *afrancesados*, prefirieron dar una alternativa constitucional patriótica a la crisis provocada por la invasión francesa, reconocieron a Fernando VII como legítimo rey de España y negaron validez a las renuncias de Bayona. Por todo el país se fueron articulando, además, Juntas Provinciales, que se autoproclamaron soberanas y que disputaron el poder al Consejo de Castilla, la más relevante institución del Antiguo Régimen, y a la Junta de Gobierno, creada por Fernando VII antes de marchar a Francia.

Con el objeto de coordinar la dirección política y la resistencia militar —esta última protagonizada tanto por el ejército regular español, reforzado con la ayuda británica, como por las guerrillas populares— las Juntas Provinciales decidieron crear una Junta Central, compuesta de treinta y cinco miembros, que se puso en planta el 25 de septiembre de 1808, en Aranjuez, bajo la presidencia del viejo conde de Floridablanca, que murió en diciembre de ese mismo año, en Sevilla, a donde se había trasladado la Central, ante el avance de las tropas francesas.

La mayor parte de los miembros de la Junta Central deseaba se convocasen Cortes cuanto antes para resolver la crítica situación política. Con tal motivo, el 22 de mayo de 1809 la Central aprobó un Decreto de convocatoria de Cortes en el que, además, recababa la opinión de los «Consejos, Juntas Superiores de las Provincias, Tribunales, Ayuntamientos, Cabildos, Obispos y Universidades», así como «los sabios y personas ilustradas», sobre medios y recursos para sostener la guerra y para asegurar la observancia de las Leyes Fundamentales, así como para mejo-

rar la legislación, «desterrando los abusos introducidos y facilitando su perfección, recaudación, Administración y rentas del Estado, y reformas en la educación»[1]. La Junta Central remitió una circular a las Juntas Provinciales para que, en el plazo de dos meses, pusieran a su disposición los informes oportunos sobre esas importantes y urgentes cuestiones. Los informes que se remitieron a la Central conformaban una verdadera *consulta al país*, de gran interés para conocer qué se pensaba entonces de muchos de los asuntos políticos y constitucionales más significativos[2].

Mediante el Decreto de 8 de junio de 1809, la Central creó, asimismo, una Comisión de Cortes, presidida por Juan Acisclo de Vera y Delgado, Arzobispo de Laodicea, de la que formaban parte, además, cuatro vocales: Gaspar Melchor de Jovellanos, Rodrigo Riquelme, Francisco Javier Caro y Francisco Castanedo, y un secretario, cargo que recayó primero en Manuel Abella y más tarde en Pedro Polo de Alcocer. Esta comisión creó siete juntas en su apoyo, entre las cuales destacaba la de Legislación, puesta en planta en septiembre de 1809, de la que formaban parte el mencionado Riquelme, Manuel de Lardizábal, José Antonio Mon y Velarde, el Conde del Pinar, José Pablo Valiente, Alejandro Dolarea, José Blanco- White (quien renunció, siendo sustituido por Antonio Porcel), Agustín Argüelles, que fue su secretario, y Antonio Ranz Romanillos, sobre cuyas espaldas recayó en no pequeña parte la labor seleccionadora de la antigua legislación que llevó a cabo esta Junta. Una labor que, en gran medida, preparó y encauzó la tarea constitucional de las futuras Cortes, porque el cometido de la Junta de Legislación era, en efecto, examinar y proponer a las futuras Cortes las reformas legislativas que estimase convenientes, para lo que era imprescindible recoger las leyes fundamentales del reino.

Ahora bien, ¿cómo debían convocarse las Cortes y cuáles debían ser sus poderes? Dentro de la Junta Central se manifestaron tres posturas al respecto. La primera fue la que defendió Jovellanos en diversos dictámenes, recogidos más tarde en la *Memoria en Defensa de la Junta Central*[3], en donde se formulaba el ideario constitucional que sostendrían los *realistas* en las Cortes de Cádiz (y en realidad el meollo de la doctrina de la «Constitución histórica» de España, que haría suya la posterior teoría constitu-

cional moderada y conservadora, desde Donoso a Cánovas). A juicio de Jovellanos, sin duda la persona más destacada de la Junta Central, las Cortes debían convocarse al modo tradicional, esto es, por estamentos, reuniéndose en dos Cámaras, como ocurría en la Gran Bretaña, por cuyo constitucionalismo sentía una gran admiración. Asimismo, de acuerdo con un concepto histórico de Constitución, el polígrafo asturiano defendió la necesidad de que las futuras Cortes respetasen las leyes fundamentales, al menos su «esencia», a la hora de redactar el proyecto de Constitución.

Una segunda postura fue la que sostuvieron Francisco Javier Caro y Rodrigo Riquelme, quienes, pese a su conocida filiación absolutista, solicitaron la formación de unas Cortes no estamentales, que representasen a la nación en su conjunto, para lo cual era menester separarse de las antiguas formas medievales y ajustarse a las que se habían seguido en tiempos más próximos, con un llamamiento exclusivo a las ciudades y villas con voto en Cortes. En realidad, la coincidencia con las tesis más liberales (como la que defendería Calvo de Rozas, según veremos muy pronto) era más aparente que real, pues para Caro y Riquelme el llamamiento debía hacerse a las villas que tradicionalmente habían tenido voto en Cortes, sin que nada dijesen de América ni de conceder el voto a nuevas ciudades, como proponía Jovellanos. Para Caro y Riquelme, además, el cometido de las futuras Cortes debía limitase a restablecer las antiguas Leyes Fundamentales y no a aprobar una Constitución. En definitiva, lo que ambos auspiciaban era más bien la convocatoria de unas Cortes similares, por su composición y funciones, a las que se habían reunido en 1789 para tomar juramento como Príncipe de Asturias al entonces infante Fernando[4].

La tercera postura la había expuesto Lorenzo Calvo de Rozas el 16 de abril de 1809, en una propuesta en la que, invocando la soberanía nacional y de acuerdo con las tesis que habían expuesto los «patriotas» franceses en la Asamblea Constituyente de 1789, se manifestaba a favor de convocar unas Cortes unicamerales y verdaderamente constituyentes, esto es, con poderes bastantes para dar una nueva Constitución y no sólo para reformar las antiguas leyes fundamentales. La propuesta de Calvo la formalizó en un proyecto de Decreto su compañero Manuel José Quintana, oficial de la Secretaría de la Junta Central, recogiendo y aun explicitando

más si cabe estas mismas ideas, que mantendrían en las Cortes de Cádiz los diputados liberales, entre ellos Agustín Argüelles, secretario de la Junta de Legislación, como queda dicho[5].

Pero en el seno de la Junta Central la postura que triunfó fue de Jovellanos. Así, en efecto, el 29 de enero de 1810 la Central —que de Sevilla se había trasladado, a mediados de diciembre del año anterior, a la gaditana Isla de León, a consecuencia de la derrota de Ocaña— aprobó un último decreto, redactado por el propio Jovellanos, en el que convocaba para el 1 de marzo de 1810, en la misma Isla de León, la reunión de las Cortes Generales y Extraordinarias, compuestas de dos cámaras[6].

De acuerdo con una normativa previa, estas Cortes debían elegirse conforme a un innovador y muy complicado sistema, que atribuía la elección de los diputados a las Juntas Provinciales, a las ciudades con voto en Cortes y a los Reinos. Se regulaba 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[7].

El 31 de enero de 1810, una vez convocadas las Cortes, la Junta Central decidió autodisolverse, no sin antes crear un Consejo de Regencia, al que se transfería toda la «autoridad y poder» de la Junta Central, «sin limitación alguna». Componían este Consejo Francisco de Saavedra, Francisco de Quevedo, obispo de Orense, Antonio Escaño, el General Castaños y Miguel de Lardizábal, en este caso tras la renuncia de Esteban Fernández de León. Ante este nuevo órgano fueron elegidos diversos representantes de las Juntas provinciales.

A la hora de determinar de qué forma la Regencia debía convocar las Cortes, el problema fundamental residía en que no se hallaba en su poder parte de la documentación de cuanto había deliberado la Junta Central. De hecho, el Decreto de 29 de enero de 1810 había desaparecido misteriosamente. En su mencionada *Memoria*, Jovellanos se extrañaba de que dicho Decreto, obra suya, no se hubiese publicado, y de hecho no aparecería hasta el mes de octubre de 1810 (es decir, después de reunidas ya las Cortes), aunque Blanco White había dado noticia del mismo en *El Español* unas semanas antes[8]. Se desconoce por qué se extravió el Decreto, aunque hubo quien imputó tal circunstancia a los partidarios del unicamera-

lismo, y muy en particular a Quintana, a la sazón oficial de la Secretaría de la Junta Central y, por tanto, con acceso directo al documento. Sea como fuere, el caso es que, en ausencia de documentos, la Regencia se dirigió a Martín de Garay (ex Secretario de la Central) para que informase de cuanto allí se había decidido sobre la convocatoria a Cortes, así como al Consejo de Castilla, para que diese su parecer al respecto. Garay aclaró que, en efecto, la Central se había decantado por unas Cortes estamentales, pero no había podido remitir las convocatorias de los estamentos privilegiados por dificultades en su formación (lo cual era cierto), por lo que consideraba más conveniente obviar la convocatoria estamental. Por su parte, el Consejo de Castilla, conformándose con el dictamen de su fiscal, Cano Manuel, señaló que la cercanía de la reunión de las Cortes y las particulares circunstancias en las que ésta se produciría, obligaban a una solución pragmática cual era rehuir la convocatoria por estamentos, máxime cuando ni nobleza ni clero habían expresado en ningún momento su aspiración de formar una Cámara separada. Con tales antecedentes, la Regencia tuvo claro lo que debía hacer: reunir las Cortes sin distinción de estamentos. Por una sucesión de circunstancias, posiblemente no muy fortuitas, el parecer de los liberales había acabado por imponerse.

Pero la Regencia no mostró interés en convocar las Cortes, por lo que las Juntas Provinciales encargaron al conde de Toreno y a Guillermo Hualde, Chantre de la catedral de Cuenca, la redacción de un escrito dirigido a la Regencia en el que se solicitaba la pronta convocatoria de las Cortes. El 17 de junio de 1810 los dos comisionados fueron recibidos por la Regencia, ante quien Toreno leyó este escrito, en el que se consideraba imprescindible la pronta reunión de las Cortes tanto para atajar la grave crisis política que, a resultas de la invasión francesa, atravesaba la nación española, y para superar su secular abatimiento e ignorancia, como para impedir —en clara referencia a Godoy y a Carlos IV— que en el futuro volviese a estar «a merced de la arbitrariedad de un ministro, de un valido, de un rey débil o disipado, sin apoyo, sin constitución ni libertad, sujeta y esclava». Toreno continuaba diciendo en este escrito que sólo si se reunían las Cortes podría, además, convencerse al pueblo de que no bastaba con «expeler al enemigo», sino que era preciso también

«asegurar a sus hijos tranquilidad y sosiego y gozar los que sobrevivan, en medio de un gobierno justo, del fruto de su sangre y de sus sudores». De acuerdo con una de las tesis nucleares del primer liberalismo español —en la que insistiría especialmente Francisco Martínez Marina, sobre todo en su *Teoría de las Cortes*, publicada años más tarde—, recordaba el conde en este escrito que la decadencia de las Cortes, con la instauración de «las dinastías extranjeras de Austria y de Borbón», había sido una de las causas de la decadencia española. Toreno añadía que «la independencia» y la misma «existencia política» de España como nación dependían en aquel dramático contexto histórico de la pronta reunión de las Cortes, por lo que instaba a la Regencia a llevar a efecto «cuanto antes» la convocatoria que había hecho la Junta Central, pues ya estaban nombrados los diputados elegidos por «las provincias libres» e incluso por varias ocupadas por el enemigo[9].

La lectura de este escrito, pese a encolerizar al obispo de Orense, no cayó en saco roto: un día después, esto es, el 18 de junio de 1810, la Regencia promulgó un decreto mandando que se realizasen a la mayor brevedad las elecciones de diputados que no se hubiesen verificado hasta aquel día, y que en todo el mes de agosto se reunieran los nombrados en la isla de León, donde, apenas hubiesen llegado la mayor parte, se daría principio a las sesiones.

2. Composición de las Cortes: tendencias y modelos

Las Cortes Generales y Extraordinarias se reunieron por vez primera el 24 de septiembre de 1810 en la ciudad de Cádiz. Las elecciones fueron bastante accidentadas debido a la guerra y a la falta de experiencia. El complejo sistema electoral, antes descrito, tampoco facilitaba las cosas.

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 apro-

bación 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 Inguanzo, 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 concepción 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 comu-

nes del iusnaturalismo 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 del iusnaturalismo germánico, sobre todo de Grozio y Puffendorff.

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 bri-

tánico, 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 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 radi-

cal 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 inclinasen 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»[10]. 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»[11]. «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»[12].

3. Algunos decretos aprobados por las Cortes

El fruto más preciado de las Cortes de Cádiz fue la Constitución de 1812, de la que se hablará más delante de manera detenida, 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 renuncias 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 lla-

mado «voto de Santiago» o, en fin, el muy trascendental que abolía el Tribunal de la Inquisición. Estos dos últimos se aprobaron después de la entrada en vigor de la Constitución.

4. La Comisión constitucional y el debate del proyecto de Constitución. Su discurso preliminar

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. Componían esta comisión 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 Gutiérrez 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 ya mencionada Junta de Legislación, 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 Supe-

riores de las Provincias, Tribunales, Ayuntamientos, Cabildos, Obispos y Universidades) y algunos «sabios y personas ilustradas», cuya opinión había recabado la Central mediante el decreto de 22 de mayo de 1809, según queda dicho. 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 el ya mencionado 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 18 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 constitucional 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 mayo-

res 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[13]— 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[14], y quizá también el ubicuo Antonio Ranz Romanillos, pese a que no formaba parte de la Comisión Constitucional.

Los debates en el seno de la 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.

5. La soberanía nacional y el poder constituyente

Los dos principios básicos de la Constitución de Cádiz eran el de soberanía nacional y el de división de poderes, que el comentado decreto de 24 de septiembre de 1810 había ya proclamado. El primero de ellos se recogía en el artículo tercero del proyecto 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 y la forma de gobierno que más le convenga».

Inciso este último que, tras el debate, se suprimió.

Para defender este principio algunos diputados liberales, y muy en particular Toreno, recurrieron a las tesis iusnaturalistas del «estado de naturaleza» y del «pacto social». Otros, en cambio, rechazaron estas tesis, como ocurrió con Agustín Argüelles, que las calificó de «metafísicas», quizá bajo el influjo de Bentham, mientras que Muñoz Torrero y Espiga, apegados en este punto a los planteamientos escolásticos, insistieron en la sociabilidad natural del hombre.

Pero, más allá de estas diferencias, todos los diputados liberales convinieron en defender el principio de soberanía nacional a partir de dos argumentos: su función legitimadora del levantamiento contra los franceses y contra la monarquía josefina impuesta por Napoleón, y su enraizamiento en la historia medieval de España.

En el primer argumento, al que ya había aludido el decreto de 24 de septiembre, insistió Toreno con suma habilidad:

> «Recuerdo y repito al congreso que si quiere ser libre [...] menester es que declare solemnemente este principio incontrastable (el de soberanía nacional) y lo ponga a la cabeza de la Constitución [...]. Y si no debe someterse a los decretos de Bayona, a las órdenes de la Junta Suprema de Madrid, a las circulares del Consejo de Castilla; resoluciones que con heroicidad desechó la nación toda, no por juzgar oprimidas a las autoridades, pues libres y sin enemigos estaban las de las provincias que mandaban executarlas, sino valiéndose del derecho de soberanía, derecho que más que nunca manifestó pertenecerle, y en uso del qual se levantó toda ella para resistir a la opresión y dar al mundo pruebas del valor, de la constancia y del amor a la independencia de los españoles»[15].

Muñoz Torrero, por su parte, cerrando el debate del artículo tercero, redujo astutamente el alcance de este precepto del siguiente modo:

> «En una palabra, el artículo de que se trata, reducido a su expresión más sencilla, no contiene otra cosa sino que Napoleón es un usurpador de nuestros legítimos

derechos: que ni tiene ni puede tener derecho alguno para obligarnos a admitir la Constitución de Bayona, ni a reconocer el gobierno de su hermano, porque pertenece exclusivamente a la nación española el derecho supremo de establecer sus leyes fundamentales, y de determinar por ella la forma de gobierno»[16].

Al segundo argumento, el patriótico, apelaba al *Discurso Preliminar*: cuando señalaba, aludiendo al Fuero Juzgo, que la soberanía de la nación estaba «reconocida y proclamada del modo más auténtico y solemne en las leyes fundamentales de este código». Por su parte, Giraldo, a la sazón presidente de las Cortes, sostuvo que desde las Cortes de Burgos de 1511 «todos los reyes de España», habían reconocido «la soberanía de la Nación en el único congreso nacional que había legítimo en la península, que eran las Cortes de Navarra»[17].

Muñoz Torrero, enlazando con lo expuesto por Giraldo, agregó:

«El señor Presidente ha mirado la cuestión baxo su verdadero aspecto, citando los fueros de Navarra [...]. Desde luego se echa de ver que aquí no hay teorías ni hipótesis filosóficas, sino una exposición breve y clara del derecho que han ejercido nuestros mayores, con especialidad los navarros y los aragoneses [...]»[18].

Las consecuencias que extrajeron del principio de soberanía nacional los diputados liberales fueron muy similares a las que años antes habían extraído los revolucionarios franceses de 1789. La soberanía, en efecto, se definió como una potestad originaria, perpetua e ilimitada, que recaía única y exclusivamente en la Nación, de manera «esencial» y no sólo «radical»; como sostuvieron los diputados realistas, partidarios de dividir la soberanía entre el rey y el reino representado en unas Cortes estamentales.

«[...] Queda bastante probado —señalaba, por ejemplo, Toreno— que la soberanía reside en la nación, que no se pude partir, que es el superomnia (de cuya expresión deriva aquella palabra) [...] *radicalmente* u *originariamente* quiere decir que en su raíz, en su origen tiene la nación la soberanía, pero que no es un derecho inherente a ella; *esencialmente* expresa que este derecho ha co-existido, co-existe y co-existirá siempre con la nación mientras no sea destruida,

> envuelve además esa palabra *esencialmente* la idea de que es inajenable, qualidad de la que no puede desprenderse la nación, como el hombre de sus facultades físicas, porque nadie en efecto podría hablar y respirar por mí; así jamás delega el derecho, y sólo sí el exercicio de la soberanía»[19].

En esta última y muy importante distinción entre titularidad y ejercicio de la soberanía, imprescindible para poder articular la división de poderes sin destruir la unidad del poder estatal, veía precisamente este diputado la piedra de toque para distinguir la democracia directa del Estado liberal-representativo, que él identificaba con la monarquía moderada o constitucional:

> «¿Quién puede desear la democracia en un buen sistema representativo monárquico? Ya se sabe lo mucho que en nuestros días se ha perfeccionado el sistema representativo. Los pueblos modernos no pueden como los antiguos ejercer por sí la soberanía [...]»[20].

Oliveros, por su parte, retrotraía la básica distinción entre titularidad y ejercicio de la soberanía a la legislación tradicional española:

> «Se ha hecho en la Constitución, conforme en todo a nuestras leyes primitivas, una clara distinción entre la soberanía y su ejercicio; aquélla reside siempre en la nación; es esencial, han dicho las Cortes; siempre es sobre todo la nación, y a su voluntad todo debe ceder. Pero es un delirio pensar que la nación exerza por sí los derechos de la soberanía: ¿en dónde se ha de congregar? ¿Cómo es posible que, extendida por las cuatro partes del mundo, se concurra individualmente a la formación de las leyes, a la dirección y gobierno? De donde la necesidad de delegar los derechos de la soberanía, resultando la monarquía moderada de la armonía con que se ejerzan por diversas personas y corporaciones»[21].

Ahora bien, ¿qué entendían los diputados liberales por nación, ese sujeto al que imputaban la soberanía? Pues se trataba de un «cuerpo moral», como la definió Juan Nicasio Gallego, bajo el influjo de Rousseau y Sieyes:

> «Una nación —decía Gallego— es una asociación de hombres libres que se han convenido voluntariamente en componer un cuerpo moral, el cual ha de regirse por leyes que sean resultado de la voluntad de los individuos que lo forman, y cuyo único objeto es el bien y la utilidad de toda la sociedad»[22].

Este «cuerpo moral», la nación española, estaba formado por los españoles de ambos hemisferios, como señalaba el artículo primero del proyecto constitucional, con independencia de su extracción social y de su procedencia geográfica, aunque distinto de la mera suma o agregado de ellos. De ahí se deducía una idea puramente individualista de nación —y de representación política ante las Cortes— contraria tanto al organicismo estamental como al territorial.

La crítica al organicismo estamental salió a relucir en el debate del artículo 27 del proyecto constitucional, que articulaba unas Cortes no estamentales, compuestas de una sola Cámara y elegidas a partir de unos criterios puramente individualistas. A juicio de los diputados liberales, tanto las Cortes constituyentes, de las que formaban parte, como las futuras Cortes ordinarias debían representar exclusivamente a la nación, por lo que debían componerse de una sola cámara legislativa, sin distinción de brazos o estamentos.

> «[...] Los brazos, las cámaras o cualquiera otra separación de los diputados en estamentos —señalaba a este respecto el *Discurso Preliminar*— provocaría la más espantosa desunión, fomentaría los intereses de cuerpo, excitaría celos y rivalidades... Tales, Señor, fueron las principales razones porque la Comisión (constitucional) ha llamado a los españoles a representar a la nación sin distinción de clases. Los nobles y los eclesiásticos de todas las jerarquías pueden ser elegidos en igualdad de derechos con todos los ciudadanos»[23].

Para defender el artículo 27, varios liberales trajeron a colación, de forma muy oportuna, el decreto que había abolido los señoríos, mientras Giraldo, por su parte, señaló:

> «Estemos dispuestos a vencer los estorbos que se presenten contra la felicidad de nuestra patria; y estas Cortes y las sucesivas sean sólo para representar al pueblo español, y no para tratar de las ventajas e intereses de clases particulares, pues los diputados sólo deben ser de la nación, y no de las partes que individualmente la componen»[24]

El rechazo a una segunda Cámara conservadora, en la que tuviesen acogida la nobleza y el clero, además de al influjo del liberalismo revolucionario francés, se debía en buena medida al contexto histórico en el que se desarrolló la obra de las Cortes de Cádiz, en medio de una guerra en la que el pueblo había asumido un protagonismo indiscutible.

A este respecto, Argüelles recordó que la Comisión constitucional no había podido desentenderse «del influjo que tienen las circunstancias del día, en que la nación ha hecho prodigios de valor y de heroísmo, sacrificios extraordinarios, sin respeto alguno a los derechos y obligaciones, privilegios ni cargas de las diferentes clases del Estado», por lo que no sería «prudente» ni «político» establecer una Cámara Alta similar a la de los Lores, como exigían los diputados realistas, de acuerdo con las ideas que había expuesto Jovellanos ante la Junta Central. Pues una Cámara de esta índole se vería de manera inevitable como «una corporación odiosa, propia solamente para humillar y mortificar al brazo que más derecho tiene a reclamar distinciones y privilegios, si éstos han de estar fundados en servicios reales, hechos a la patria en el apuro y crisis en que se encuentra»[25].

Pero además del artículo 27 otros preceptos de la Constitución se hacían eco de esta actitud igualitaria y antiestamental de la que hicieron gala los diputados liberales. Así, el artículo 8 obligaba a «todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción a sus haberes para los gastos del Estado», mientras que el 339 disponía que las contribuciones se repartirían entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno. Preceptos ambos que suponían un duro golpe a los privilegios fiscales de la nobleza y del clero.

La idea individualista de nación y de soberanía nacional defendida por los diputados liberales exigía no sólo suprimir los grupos sociales

intermedios entre el individuo y el Estado (como los estamentos y los gremios) y abogar por la igualdad legal de todos sus individuos componentes, eliminando los privilegios o fueros que la impidiesen o coartasen. Esta idea individualista implicaba también erradicar las diferencias que por razones territoriales existían entre los españoles en la organización política del Antiguo Régimen. La nación española ya no debería entenderse como un agregado de reinos y provincias con diferentes códigos legales y aun con propias aduanas y sistemas monetarios y fiscales, sino que, por el contrario, debería ser un sujeto compuesto exclusivamente por individuos formalmente iguales, capaces de servir de soporte a una unidad territorial, legal y económicamente unificada, como así se disponía en la Constitución y en diversos decretos aprobados por las Cortes.

Resulta a este respecto muy ilustrativa una intervención de Muñoz Torreros en la que replicaba a los recelos foralistas mostrados por el catalán Felipe Aner y por el austracista valenciano Francisco Javier Borrull ante la futura estructura administrativa anunciada en el artículo 11 de la Constitución, que llevaría a cabo en 1833 Javier de Burgos:

> «Estamos hablando —decía Muñoz Torrero— como si la nación española no fuese una, sino que tuviera reynos y estados diferentes. Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias deben desaparecer, y que en la Constitución actual deben refundirse todas las leyes fundamentales de las demás provincias de la monarquía. La comisión (constitucional) se propuesto igualarlas a todas; pero para esto, lejos de rebaxar los fueros, por exemplo, de navarros y aragoneses, ha elevado a ellos a los andaluces, castellanos, etc., igualándoles de esta manera a todos juntos para formar una sola familia con las mismas leyes y gobierno. Si aquí viniera un extranjero que no nos conociera diría que aquí había seis o siete naciones... yo quiero que nos acordemos que formamos una sola nación, y no un agregado de varias naciones»[26].

Dentro de estas mismas coordenadas, resulta de interés un discurso de Espiga en el que denunció también las tesis provincialistas de los diputados americanos, en este caso en polémica con el chileno Leyva:

> «Se ha dicho —comentaba Espiga— que el amor a la patria deberá ser el principal objeto a que debería atenderse en las elecciones, y que siendo esto por lo regular mayor en los naturales de la provincia que en los avecindados en ella deberían ser éstos excluidos. Señor, si el amor a la patria es aquél que tiene por objeto el bien general de la nación, convengo gustoso en este principio, pero si se entiende por esto el amor a la provincia, esto es, aquel amor exclusivo que ha producido en esta guerra tan funestas conseqüencias, lejos de convenir, desearía que se borrase esta palabra del diccionario de la lengua»[27].

La facultad más importante de la soberanía nacional consistía, a juicio de los diputados liberales, en el ejercicio del poder constituyente, esto es, en la facultad de dar una Constitución o, una vez aprobada ésta, 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.

Sobre estos extremos, Toreno intervino de forma brillante. En primer lugar, para sostener, en la discusión del artículo tercero del proyecto constitucional, que la Nación, en uso de su soberanía, tenía el derecho, el derecho natural, de establecer una nueva Constitución, aunque accedió a suprimir la última cláusula del artículo tercero del proyecto —que, como queda dicho, facultaba a la Nación a establecer la forma de gobierno que más le conviniere.

> «Para evitar en lo posible interpretaciones siniestras de los malévolos, y más principalmente por ser una redundancia; pues claro es que si la nación puede establecer sus leyes fundamentales, igualmente podrá establecer el gobierno [...]. Sólo por eso convengo —puntualizaba el conde, parafraseando a Sieyes— y no porque la nación no pueda ni deba, la nación puede y debe todo lo que quiere»[28].

Fue sobre todo Argüelles quien de forma más diáfana mostró su tajante oposición a que se limitase la acción del poder constituyente de la Nación (y en puridad a que se le destruyese) en aras del respeto debido a la antigüedad de las leyes, por el solo hecho de ser antiguas:

> «[...] Al decir la Comisión (constitucional) —señalaba Agustín de Argüelles— que su objeto en restablecer las leyes antiguas no es sentar por principio que el Congreso no pudiese separarse de ellas cuando le pareciese conveniente o necesario. Sabía, sí, que la Nación, como soberana, podía destruir de un golpe todas las leyes fundamentales si así lo hubiera exigido el interés general, pero sabía también que la antigua legislación contenía los principios fundamentales de la felicidad nacional, y por eso se limitó en las reformas a los defectos capitales que halló en ellas»[29].

De conformidad con estas premisas, Toreno defendió el carácter constituyente de las Cortes, que los diputados realistas negaban, y su diferencia con unas Cortes ordinarias:

> «Diferencia hay entre unas Cortes constituyentes y unas ordinarias: éstas son árbitras de hacer y variar el código civil, el criminal, etc., y sólo a aquéllas les es lícito tocar las leyes fundamentales o la Constitución, que siendo la base del edificio social debe tener una forma más permanente y duradera»[30].

Pero este diputado no sólo distinguió entre unas Cortes Constituyentes y unas Cortes ordinarias, sino también entre éstas y las encargadas en el futuro de modificar la Constitución:

> «La nación —argumentaba— establece sus leyes fundamentales; esto es, la Constitución, y en la Constitución delega la facultad de hacer las leyes a las Cortes ordinarias juntamente con el rey; pero no les permite variar las fundamentales, porque para esto se requieren poderes especiales y amplios, como tienen las actuales Cortes, que son generales y extraordinarias, o determinar en la misma Constitución cuándo, cómo y de qué manera podrán examinarse las leyes fundamentales si conviene hacer en ellas las mismas variación. La nación

todo lo puede, y las Cortes solamente lo que les permita la Constitución que forma la nación o una representación suya con poderes a este fin»[31].

Por eso, durante el debate del título X y último del proyecto constitucional, los diputados liberales apoyaron el establecimiento de un procedimiento especial de reforma constitucional, mucho más complejo que el legislativo ordinario, del que, a diferencia de éste, se excluía al rey. Un procedimiento que tenía como finalidad impedir una pronta reforma de la Constitución por parte de las futuras Cortes y, además, que esta reforma pudiese depender de la voluntad regia.

Por otro lado, al igual que había sucedido con el texto constitucional francés de 1791, 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». A este respecto, el artículo siguiente otorgaba a «todo español» el derecho de dirigirse a las Cortes o al rey «para reclamar la observancia de la Constitución».

Con estos preceptos 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 las Cortes no estuviesen reunidas, «dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones (tanto de la *Constitución* como de las *leyes*, que significativamente reciben un mismo tratamiento), que hayan notado», como señalaba el artículo 160 de la Constitución. En Cádiz, pues, no se articuló una jurisdicción constitucional, pero era evidente que existía un interés político en aplicar la Constitución.

6. La división de poderes y la forma de gobierno

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 distinción de funciones, se venía a decir en este documento:

> «Está señalada por la naturaleza de la sociedad, por lo que es imposible desconocer, aunque sea en los gobiernos más despóticos, porque al cabo los hombres se han de dirigir por reglas fixas y sabidas de todos, y su formación ha de ser un acto diferente de la execución de lo que ellas disponen. Las diferencias o altercados que puedan originarse entre los hombres se han de transigir por las mismas reglas o por otras semejantes, y la aplicación de éstas a aquéllos no puede estar comprendida en ninguno de los dos primeros actos. Del examen de estas tres operaciones (es decir, funciones), y no de ninguna otra idea metafísica, ha nacido la distribución que han hecho los políticos de la autoridad soberana de una Nación, dividiendo su exercicio en potestad legislativa, executiva y judicial».

Como se puede apreciar fácilmente, era notable el salto lógico que se daba de una verificación a una conclusión: puesto que hay diversas funciones, atribuyámoslas, «según han hecho los (pensadores) políticos» —esto es, Locke y Montesquieu—, a distintos poderes o, dicho con más correción técnica, a diversos órganos del Estado constitucional. ¿Y por qué?, desde luego por ser una técnica racionalizadora del poder, pero sobre todo por ser una premisa imprescindible para asegurar la libertad. «La experiencia de todos los siglos —proseguía 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 exercicio 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 executar las leyes —sancionaba el 16— reside en el Rey». Y, en fin, el 17 prescribía que «la potestad de hacer executar 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 tambien 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 sólo la institución resultante de conferir a la Jefatura del Estado (la Corona, su *nomen iuris*) 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 executiva, *Del Rey o de la dignidad real*; y en vez de poder judicial, *de los Tribunales*, con lo que se evita-

ría 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, como el de soberanía nacional, transformaba 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 consti-

tucional, 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, a los que luego se volverá, 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 parlamentario de gobierno, ya muy afianzado entonces en la Gran Bretaña, que Mirabeau había defendido en la Asamblea de1789 y Blanco White en las páginas de *El Español*.

El artículo 168 declaraba que la persona del Rey era «sagrada e inviolable» y que no estaba sujeta a responsabilidad. Por consiguiente, sus órdenes debían ir firmadas por el Secretario del ramo a que el asunto correspondiese, sin que ningún Tribunal ni autoridad pudiese dar cumplimiento a la orden que careciese de este requisito, como disponía el artículo 225. Los ministros, en efecto, eran responsables ante las Cortes de las órdenes que hubieran autorizado contra la Constitución o las leyes, sin que pudiera servirles de excusa el mandato del rey, según disponía el artículo 226. Otro supuesto de responsabilidad parecía deducirse del artículo siguiente, que obligaba a los ministros a rendir cuentas de los gastos de administración en su ramo respectivo. Asimismo, los ministros eran responsables ante las Cortes en el caso de que sancionasen con su firma la orden de privación de libertad o imposición de penas por parte del rey, expresamente prohibida por el artículo 172 de la Constitución.

Pero en todos estos casos se trataba, claro está, de una responsabilidad puramente jurídica (civil o penal). A las Cortes correspondía decretar que «había lugar a la formación de causa» y al Supremo Tribunal de Jus-

ticia el decidir sobre la causa formada[32]. Las Cortes, pues, podrían llevar a cabo un juicio de legalidad, pero no de oportunidad. Los artículos 95 y 129 cerraban el paso a la responsabilidad política de los ministros ante las Cortes al señalar que los secretarios del Despacho no podían ser elegidos diputados de Cortes, ni estos últimos solicitar para sí ni tampoco para otro «empleo alguno de provisión del Rey», y entre ellos el de secretario del Despacho (ni siquiera ascenso, como no fuese de escala en sus respectivas carreras), cuando terminase su diputación, esto es, su legislatura, para decirlo con el galicismo posterior. Estos dos preceptos tenían una importancia muy grande en la configuración del sistema de gobierno. En el debate del 129 se puso de manifiesto de forma muy especial la desconfianza hacia el ejecutivo, así como el temor hacia la perjudicial influencia que éste podría ejercer sobre los diputados, sobornándolos y corrompiéndolos. Un diputado, Santalla, propuso extender la prohibición de solicitar empleo de provisión regia a los que estuvieren «en primer grado de consanguinidad o afinidad con los diputados por el tiempo de su diputación y dos meses después». Esta propuesta no se aceptó, pero en su fondo la apoyaron otros diputados, como el realista Borrull e incluso el regalista Capmany, quienes coincidieron en que las cautelas del artículo 129 se reforzasen. Las prevenciones hacia la capacidad corruptora del rey y sus ministros fueron tan grandes, que Nicasio Gallego, como miembro de la Comisión constitucional, se vio obligado a decir que el objeto de este artículo había sido el de «asegurar la independencia de los diputados en el desempeño de su encargo», pero que no había que exagerar estos temores:

> «Esta medida —señalaba—, moderada y prudente, no satisface a algunos señores, que en el infructuoso empeño de evitar riesgos, que están en la esfera de lo posible, más no en la de lo frecuente, tratan de cerrar todas las puertas al soborno, sin hacerse cargo de que sacando las cosas de quicio producen efectos contrarios al objeto propuesto, y de que en esta materia todo empeño es como el de poner puertas al campo»[33].

Por otra parte, los artículos 104 y 121 de la Constitución disponían que las Cortes se convocaban automáticamente, sin que fuera siquiera

necesario que el rey asistiese a su apertura ni al cierre de sus sesiones, aunque estaba facultado para hacerlo. El *Discurso Preliminar* justificaba estas medidas con unas palabras en las que se hacía patente, de forma paladina la desconfianza hacia el rey y sus ministros:

> "La elección de Diputados y la apertura de las sesiones de Cortes se ha fixado por la ley para días determinados, con el fin de evitar el influxo del gobierno o las malas artes que la ambición puedan estorbar jamás con pretextos o alargar con subterfugios la reunión del Congreso Nacional. La absoluta libertad de las discusiones se ha asegurado con la inviolabilidad de los Diputados por sus opiniones en el exercicio de sus cargos: prohibiendo que el Rey y sus Ministros influyan con su presencia en las deliberaciones, limitando la asistencia del Rey a los dos actos de abrir y cerrar el solio».

Más importantes, y no menos expresivas, eran las disposiciones que recogía en artículo 172 en su apartado primero, en virtud del cual el rey no podía «impedir, baxo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones». Los que aconsejasen o auxiliasen en cualquier tentativas estos actos serían declarados «traidores y perseguidos como tales».

La Constitución de Cádiz, en definitiva, regulaba las relaciones entre el ejecutivo y las Cortes desde unos esquemas que se situaban en las antípodas del sistema parlamentario de gobierno. El rey se configuraba a la vez como Jefe del Estado y Jefe del Gobierno (así se definía en el *Discurso Preliminar*), aunque la Constitución de Cádiz, como queda dicho, no establecía un órgano colegiado de gobierno ni por tanto la preeminencia en él de un secretario de Estado o ministro. Los secretarios del Despacho si bien gozaban de una autonomía mayor que sus antecesores dieciochescos, eran considerados por la Constitución como ministros del rey y no como verdaderos titulares del poder ejecutivo y de la función de gobierno. Una función esta última que los liberales doceañistas, como era común en la época, desconocían como función autónoma, distinta de las tres clásicas funciones del Estado.

Coherentemente con este punto de partida, la responsabilidad política de los secretarios del Despacho ante las Cortes, aunque no se descartaba de forma expresa, repugnaba al espíritu de la Constitución. Los secretarios del Despacho dependían tan sólo y de forma exclusiva de la confianza del rey, para nada de la confianza de las Cortes. En contrapartida, el rey no podía disolver las Cortes. Ejecutivo y legislativo, en suma, eran dos poderes separados e independientes, sin más mecanismos de unión entre ellos que los ya señalados, a los que podría añadirse el formulario discurso de la Corona, que el rey debía pronunciar en la apertura de las sesiones parlamentarias y que el Presidente de las Cortes debía contestar «en términos generales», según disponía el arículo123. Mecanismo este último que durante el Trienio y sobre todo durante la Monarquía isabelina desempeñaría un papel importante en el nacimiento y desarrollo del sistema parlamentario español.

La creación de una Diputación Permanente de Cortes y de un Consejo de Estado obedecía también al sentimiento de desconfianza hacia el ejecutivo y, en lo que concierne a esta última institución, al deseo de disminuir el peso de los secretarios del Despacho. El Consejo de Estado, cuyos miembros eran nombrados por el rey a propuesta en terna de las Cortes, ejercía unas funciones consultivas, correspondiéndole asesorar al rey «en los asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los Tratados», como establecía el art. 236.

Pero la Constitución de Cádiz cambiaba también de forma radical la organización de la vieja Monarquía en lo relativo al ejercicio de la función jurisdiccional. Para ello separaba en el aspecto orgánico y funcional al ejecutivo del Judicial. El esquema constitucional, desde un punto de vista orgánico, era el siguiente: de un lado, el rey con sus secretarios del Despacho y el Consejo de Estado, las Diputaciones con sus jefes superiores de provincia y los ayuntamientos con sus alcaldes. De otro, el Tribunal Supremo de Justicia, las Audiencias, los jueces de Partido y los alcaldes. Sólo estos últimos, pues, se configuraban como órganos administrativos, a quienes el artículo 275 encomendaba competencias «económicas», esto es, administrativas y «contenciosas», aunque no era el monarca sino los pueblos quienes designaban a los alcaldes.

Con esta rígida separación de poderes entre el ejecutivo y el judicial se pretendía primordialmente consagrar la independencia de este último en el ejercicio de la función jurisdiccional. Una independencia que si bien se sostenía frente al ejecutivo, se afirmaba también con vigor frente a las Cortes. Esta era una premisa básica, que el *Discurso Preliminar* conectaba con la salvaguarda de la libertad y la seguridad personales, en línea con lo que habían defendido Locke y Montesquieu.

> «Para que la potestad de aplicar las leyes a los casos particulares —se decía allí— no pueda convertirse jamás en instrumento de tiranía, se separan de tal modo las funciones de juez de cualquiera otro acto de la autoridad soberana, que nunca podrán ni las Cortes ni el rey ejercerlas baxo ningún pretexto. Tal vez podrá convenir en circunstancias de grande apuro reunir por tiempo limitado la potestad legislativa y la ejecutiva; pero en el momento en que ambas autoridades o alguna de ellas reasumiese la autoridad judicial, desaparecería para siempre no sólo la libertad política y civil, sino hasta aquella sombra de seguridad personal que no pueden menos de establecer los mismos tiranos si quieren conservarse en sus estados».

El rey seguía conservando, no obstante, ciertas facultades en orden a la Administración de Justicia, aunque no de carácter jurisdiccional. Así, en escasa coherencia con el principio de soberanía nacional, el artículo 257 afirmaba que la justicia se administraba en nombre del rey y que las ejecutorias y provisiones de los Tribunales se encabezarían también en su nombre. Una fórmula que, fruto de la inercia, se mantendría en todas las Constituciones monárquicas posteriores. El *Discurso Preliminar* justificaba el artículo 257 de la Constitución de Cádiz con estas palabras:

> «Aunque la potestad judicial es una parte del exercicio de la soberanía, delegada inmediatamente por la Constitución a los Tribunales, es necesario que el Rey, como encargado de la execución de las leyes en todos sus efectos, pueda velar sobre su observancia y aplicación. El poder de que está revestido y la absoluta separación e independencia de los Jueces, al paso que forman la sublime teoría de la institución judicial, producen el maravilloso efecto de que sean

obedecidas y respetadas las decisiones de los Tribunales, y por eso sus executorias y provisiones den en publicarse a nombre del Rey, considerándole en este caso como el primer Magistrado de la Nación».

Al monarca se le confiaba también la misión de cuidar de que en todo el reino se administrase «pronta y cumplidamente la justicia»; se le seguía otorgando el derecho de indulto; y, en fin, se le encargaba el nombramiento de los magistrados y jueces de todos los tribunales civiles y criminales, aunque a propuesta en terna del Consejo de Estado y, en todo caso, «haciendo pasar inmediatamente el expediente al Tribunal Supremo de Justicia» para que juzgase conforme a las leyes[34]. Es más, la Constitución consagraba la amovilidad de los jueces y magistrados como garantía de la independencia del poder judicial. Eran los tribunales los que podían separarles de sus cargos, aunque correspondiese al rey suspenderles provisionalmente, en los términos que se acaban de indicar[35].Con el objeto asimismo de asegurar la independencia del poder judicial, particularmente frente al rey y sus ministros, la Constitución recogía en su articulo 247 el importante principio del «juez legal», en virtud del cual ningún español podría ser juzgado en causas civiles o criminales por ninguna Comisión, sino por un tribunal competente determinado con anterioridad por la ley .

Pero tales medidas carecerían de sentido si no se otorgase en exclusiva al poder judicial el ejercicio de la Jurisdicción, cosa que —como se ha dicho ya— establecía el artículo 17 de la Constitución, al atribuir a los Tribunales establecidos por ley «la potestad de aplicar las leyes a las causas civiles y criminales». Una potestad que el artículo 242 insistía en que les pertenecía «exclusivamente». Los artículos 243 y 244, por su parte, prohibían tanto al Rey como a las Cortes el «ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, mandar abrir los juicios fenecidos», así como dispensar las leyes relativas «al orden y formalidad del proceso», se entiende que con carácter particular. El artículo 172, en su apartado decimoprimero, prohibía, además, al rey privar «a ningún individuo de su libertad ni imponerle por sí pena alguna». El secretario del Despacho que firmase la orden y el Juez que la ejecutase serían «responsables a

la Nación y castigados como reos de atentado contra la libertad individual». Sólo en el caso de que «el bien y la seguridad del Estado» exigiesen arrestar a alguna persona, podría el rey «expedir órdenes al efecto», pero con la condición de que en el plazo de cuarenta y ocho horas pusiese a disposición del tribunal o juez competentes a la persona detenida.

Correlato lógico de todos estos principios, que ponían los cimientos del Estado de derecho, era la prohibición de que la judicatura participase en el ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva. El artículo 245 señalaba terminantemente que los tribunales no podían ejercer «otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado», y el 246 añadía que no podían tampoco «suspender la ejecución de las leyes ni hacer reglamento alguno para la Administración de Justicia». Se intentaba, pues, establecer no sólo una separación de poderes, distinguiéndose los órganos judiciales de los ejecutivos y de las Cortes, sino también una separación de funciones: si el rey, la Administración y las Cortes no podían ejercer funciones jurisdiccionales, los jueces y magistrados no podían ejercer tampoco la función legislativa ni la ejecutiva: jurisdicción, legislación y Administración debían ser, así, tres funciones materiales atribuidas a tres poderes formalmente distintos.

7. La ausencia de una declaración de derechos y la proclamación de la intolerancia religiosa

Conforme al principio de soberanía nacional y el de 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: igualdad de fueros así como, ya fuera del Título V, igualdad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales (arts. 8 y 339). Por su parte, el art. 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:

> «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 importa 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 —decía este precepto— 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».

¿Significaba este artículo que el liberalismo español se diferenciaba en punto a la libertad religiosa del liberalismo europeo? En modo alguno. A este respecto es más necesario que en ninguna otra cuestión distinguir entre el liberalismo doceañista y la Constitución de Cádiz, así como tener en cuenta que si bien en esta Constitución se plasmaron en gran medida las ideas constitucionales del liberalismo doceañista, no se plasmaron todas y, lo que es más importante, algunas de las que se plasmaron no eran las del liberalismo doceañista, sino las que éste se vio obligado a aceptar debido a las circunstancias históricas. Esto fue precisamente lo que aconteció con el tratamiento constitucional de la religión católica y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Las circunstancias históricas, próximas y remotas, explican este tratamiento a todas luces tan opuesto a la tolerancia y al laicismo consustanciales al liberalismo. Los liberales doceañistas se vieron obligados a aceptar esta intolerancia religiosa y este clericalismo constitucional como consecuencia del sentimiento religioso tradicional del pueblo español, exacerbado durante el período histórico en que se elaboró la Constitución de Cádiz. Debe añadirse a ello la influencia del clero en España y en las propias Cortes.

Pero debe señalarse también que el tratamiento constitucional de la religión no agradaba a los diputados liberales, ni siquiera a aquellos que eran clérigos y que, como Muñoz Torrero y Oliveros, habían mostrado

un inequívoco apego a algunas tesis escolásticas. Ahora bien, en una prueba de prudencia y sensatez políticas, se vieron obligados a transigir. Primero, porque era preciso ante todo sacar adelante el texto constitucional. Y sin estas concesiones, sin duda importantes, probablemente hubiera sido imposible, sobre todo después de que las Cortes decretasen la libertad de imprenta y cuando ya habían planeado abolir el Tribunal de la Inquisición. Medidas ambas que cercenaban en alto grado la influencia de la Iglesia católica. Segundo, porque los liberales pensaban que tan contundente declaración de intolerancia podría acallar las reticencias del pueblo hacia el sistema constitucional. Un pueblo que, azuzado por el clero, era en su inmensa mayoría hostil al liberalismo.

Para apoyar estos asertos, merece la pena traer el testimonio posterior de Toreno y Argüelles respecto del citado artículo 12 de la Constitución de Cádiz. «Cuerdo, pues, fue no provocar una discusión en la que hubieran sido vencidos los partidarios de la tolerancia religiosa», recordaría el primero en su célebre *Historia del Levantamiento, Guerra y Revolución de España*[36], que su autor comenzó a redactar en su exilio parisiese después de la reacción absolutista de 1821. Añadía Toreno que los diputados liberales se habían resignado a aceptar «tan patente declaración de intolerancia» porque pensaban que sus efectos podrían suavizarse en los sucesivo con la ya reconocida libertad de imprenta y con la abolición del Tribunal del Santo Oficio —esa «bárbara institución»[37]— que estos diputados planeaban entonces y que se produjo el 22 de Febrero de 1813, después de un debate tan largo como interesante.

Estas observaciones de Toreno van en la misma línea que las que formularía Agustín Argüelles en su *Examen histórico de la reforma constitucional de España*, escrito en Londres por los mismos años en que Toreno se dedicaba a redactar su *Historia*:

> «En el punto de la religión —señalaba Argüelles— se cometía un error grave, funesto, origen de grandes males, pero inevitable. Se consagraba de nuevo la intolerancia religiosa, y lo peor era que, por decirlo así, a sabiendas de muchos que aprobaron con el más profundo dolor el artículo 12. Para establecer la doctrina contraria hubiera sido necesario luchar frente a frente con toda la violencia

> y furia teológica del clero, cuyos efectos demasiado experimentados estaban ya, así dentro como fuera de las Cortes. Por eso se creyó prudente dejar al tiempo, al progreso de las luces, a la ilustrada controversia de los escritores, a las reformas sucesivas y graduales de las Cortes venideras, que se corrigiese, sin lucha ni escándalo, el espíritu intolerante que predominaba en el estado eclesiástico»[38].

El tratamiento constitucional de la religión y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado que se dio en la Constitución de Cádiz no era, en definitiva, exponente de lo que el liberalismo español pensaba, sino de lo que al liberalismo español la historia de España le imponía. En esta cuestión, como en otras muchas, el liberalismo español no era muy distinto del europeo. Lo que era distinto, lo que tenía que ser distinto, era el liberalismo en España. En la España de 1812.

8. Reflexiones finales

Recapitulemos. La teoría constitucional del liberalismo doceañista, la más influyente de las tres tendencias constitucionales presentes en las Cortes de Cádiz, respondía a una mixtura de influencias doctrinales. Las ideas propiamente liberales se hallaban contrarestadas y atenuadas por otras que procedían de unas corrientes de pensamiento distintas del liberalismo. De ahí que esas ideas no llegasen a alcanzar la pureza y extremosidad que alcanzaron en otros lugares, sobremanera en Francia. Sin embargo, ni las apelaciones a la tradición nacional, ni las similitudes con el reformismo ilustrado, ni los rescoldos escolásticos que se perciben en algunos diputados liberales, llegaron a impedir que la teoría constitucional que sustentaron los liberales en las Cortes de Cádiz, en polémica con los realistas y los americanos, presentasen un indudable carácter revolucionario y un claro entronque con el liberalismo del resto de Europa, de modo muy particular con el francés.

Algo semejante puede decirse de la Constitución de 1812. No puede negarse que en ella los liberales hicieron algunas concesiones a la tradi-

ción, como la ausencia de una declaración de derechos, ordenada y sistemática, y la intolerancia religiosa que consagraba. Precisamente, el catolicismo intransigente de esta Constitución, junto al sentimiento nacionalista y antinapoleónico que animó su redacción, explican su prestigio y proyección exterior en la América hispana así como, una década después de su aprobación, en algunos países europeos, sobre todo en Portugal e Italia. No obstante, en lo esencial, esta Constitución se inspiraba en los principios nucleares del constitucionalismo radical europeo, particularmente en el dogma de la soberanía nacional, en la teoría de la división de poderes y en el reconocimiento de la igualdad jurídica y de la libertad personal como bases del nuevo Estado y de nueva sociedad. Asimismo, esta Constitución, a pesar de las concesiones a la tradición, antes señaladas, y de una terminología muy peculiar, presentaba una similitud muy grande con la Constitución francesa de 1791, sin duda el modelo que tuvieron más en cuenta los liberales doceañistas, aunque, en plena guerra contra las tropas invasoras, se cuidasen mucho de reconocerlo.

Fuentes y Bibliografía

Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813), edición de F. Suárez, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, con un Estudio Preliminar de María Cristina Diz Lois.

Actas de las sesiones secretas de las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación española, de las celebradas por la Diputación permanente de Cortes, y de las secretas de las Cortes ordinarias (1810-1814), Imprenta de J. A: García, Madrid, 1874, 1 vol.

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 GALLEGO, MIGUEL, *Los Orígenes de la España Contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos (IEP), 2ª edición, Madrid, 1975, vol. II.

—*Los Orígenes de la España Contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos (IEP), 2ª edición, Madrid, 1975, vol. I.

—«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 Mª Jover Zamora, España-Calpe, vol. XXXII, Madrid, 1968.

ARTOLA, MIGUEL; FLAQUER, RAFAEL, *La Constitución de 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.

Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812, precedida de su *Discurso Preliminar*, Imprenta Real, Madrid, 1812.

Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz, Cortes Generales, Madrid, 1987, edición facsimilar del original de 1813, Madrid, 2 vol.

Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes, Cádiz, en la Imprenta Real, 1811-1813, 23 tomos.

FERNÁNDEZ MARTÍN, MANUEL, *Derecho Parlamentario español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, 3 vols.

FERNÁNDEZ SARASOLA, IGNACIO, *La responsabilidad del ejecutivo en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1823)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2001

—*Estudio Preliminar a los Escritos Políticos de Jovellanos*, Instituto Feijoo del Siglo XVIII — Ayuntamiento de Gijón, KRK ediciones, Oviedo, 2006.

FLAQUER MONTESQUÍ, RAFAEL, *Las Cortes de Cádiz diez años después: historiografía y balance*, en Miguel Artola (ed), Las Cortes de Cádiz, Marcial Pons Historia, 2003, pp. 249 y ss.

IÑURRITEGUI, JOSÉ; PORTILLO, JOSÉ Mª (eds), *Constitución en España: orígenes y destinos*, CEPC, Madrid, 1998

JOVELLANOS, GASPAR MELCHOR DE, *Memoria en Defensa de la Junta Central*, 1811, edición de José Miguel Caso González, JGPA, Oviedo, 1992, 2 vols.

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 (CEC), Madrid, 1988.

MARAVALL, JOSÉ ANTONIO, *Estudio Preliminar al Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la Naturaleza del Gobierno Español*, IEP, Madrid, 1957.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL, *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, Valencia, 1978.

MARTÍNEZ MARINA, FRANCISCO, *Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales de los Reinos de León y Castilla. Monumentos de su Constitución Política y la soberanía del pueblo, con algunas observaciones sobre la ley Fundamental de la Monarquía española sancionada en Cádiz a 19 de Marzo de 1812*, Madrid, 1813, edición de José Antonio Escudero, JGPA, Oviedo, 1997, 3 vols. (Esta edición incluye el *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la Naturaleza del Gobierno Español*, 1813) .

MORENO ALONSO, MANUEL, *La Generación de 1808*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.

PORTILLO VALDÉS, JOSÉ Mª, *Revolución de Nación. Orígenes de la cultura constitucional en España. 1780-1812*, CEPC, Madrid, 2000.

—*Crisis Atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Fundación Carolina/Marcial Pons, Madrid, 2006.

Queipo de Llano, José Mª (VII conde de Toreno), *Historia del Levantamiento, Guerra y Revolución de España*, Madrid, 1836, reedición de la Biblioteca de Autores Españoles, t. 64, Atlas, Madrid, 1953.

Suárez Verdaguer, Federico, *Las Cortes de Cádiz*, Rialp, Madrid, 1982.
—*El proceso de la convocatoria a Cortes (1808-1810)*, Eunsa, Pamplona, 1982.
—*La crisis política del antiguo régimen en España, 1800-1840*, Rialp, Madrid, 1958.

Tomás y Valiente, Francisco, «Génesis de la Constitución de 1812. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LXV, Madrid, 1995, pp. 56 y ss.

Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico*, Las Cortes de Cádiz, CEC, Madrid, 1983, prólogo de Ignacio de Otto (2ª edición, 2009, en prensa).
—«Rey, Corona y monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», *Revista de Estudios Políticos*, nº 55, Madrid, 1987.
—*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*, KRK 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. Siete estudios y un epílogo*, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima, 2009.

VVAA, *Revista de Estudios Políticos*, nº 126, Madrid, 1962.

VVAA, *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LXV, Madrid, 1995.

Materiales para el estudio de la Constitución de 1812, Tecnos, 1989.

Notas

[1] El texto de este Decreto en Manuel Fernández Martín, *Derecho Parlamentario español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, t. II, pp. 559-561.

[2] Estos informes pueden verse en Miguel Artola Gallego, *Los Orígenes de la España Contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos (IEP), 2ª edición, Madrid, 1975, vol. II.

[3] El texto de la *Memoria* en el nº 1 de la colección *Clásicos Asturianos del Pensamiento Político*, Junta General del Principado de Asturias (JGPA), Oviedo, 1992, 2 vols, edición y Estudio preliminar a cargo de José Miguel Caso González. La postura de Jovellanos se encuentra recogida en la *Consulta sobre la Convocación de las Cortes por estamentos* y *en la Exposición sobre la organización de las Cortes*, vol. II, pp. 113-125 y 135-144.

[4] La postura de Caro y Riquelme puede verse en el volumen segundo de la obra citada en nota anterior, p. 111.

[5] La propuesta de Calvo de Rozas puede consultarse en Manuel Fernández Martín, op. cit. vol. I, pp. 436-438. El proyecto de Decreto elaborada por Quintana en ibídem, pp. 439-445. El proyecto de Quintana, aunque con notables diferencias, dio lugar al mencionado Decreto de la Central de 22 de mayo de 1809, que

convocaba Cortes y auspiciaba la *Consulta al país*.

[6] Cfr. el texto de este Decreto en el vol. II de la mencionada *Memoria* de Jovellanos, pp. 153-158.

[7] Cfr. *Convocatoria e instrucciones de 1 de enero de 1810*, en M. Fernández Marín, op. cit. t. II, pp. 571-593.

[8] *El Español*; nº 6, 30 de septiembre de 1810.

[9] Cfr. Exposición a la Regencia, escrita por Toreno y presentada por éste y Hualde, pidiendo la reunión de las Cortes, en Francisco de Borja Queipo de Llano, *Discursos Parlamentarios del Exmo. Sr. D. José Mª Queipo de Llano y Ruiz de Saravia, VII conde de Toreno*, 2 vols. Imprenta de Berenguillo, Madrid, 1872 y 1881, apéndice nº 1, pp.429-431.

[10] *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes* (DDAC, en adelante), Cádiz, en la Imprenta Real, 15 de enero de 1812, pp. 244-246.

[11] Ibídem, 12 de Enero de 1812, t, 11, p. 212.

[12] Ibídem, 15 de enero de 1812, t. 11, p. 247.

[13] Cfr. José Mª Queipo de Llano, VII conde de Toreno, *Historia del Levantamiento, Guerra y Revolución de España*, Madrid, 1836, reedición de la Biblioteca de Autores Españoles, t. 64, Atlas, Madrid, 1953, p. 384.

[14] Cfr. Ibídem, p. 384.

[15] DDAC, t. 8, pp. 66-67.

[16] Ibídem, p. 84.

[17] Ibídem, t. 8, p. 71.

[18] Ibídem, t. 8, pp.83-85.

[19] Ibídem, t. 8, p. 65.

[20] Ibídem, t. 8 p.129.

[21] Ibídem, t. 11, p.337.

[22] Ibídem, t, 8, p. 86.

[23] El texto y un comentario de este *Discurso*, a cargo de Luis Sánchez Agesta, puede verse en Agustín Argüelles, *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, CEC, Madrid, 1981.

[24] Ibídem, t. 8, p. 298.

[25] Ibídem, 12 de septiembre de 1811, t. 8, pp. 271-2.

[26] Ibídem, t. 8, p. 118.

[27] Ibídem, t. 9, p. 13.

[28] Ibídem, t. 8, p. 64.

[29] Ibídem, t. 8, p 270.

[30] Ibídem, t. 8, pp. 64-65.

[31] Ibídem, pp. 64-65.

[32] Cfr. arts.131, 25ª; 226, 228 y 229.

[33] DDAC, t, 9, pag. 85.

[34] Cfr. arts. 171, 2ª, 3ª y 4ª;y 253.

[35] Cfr. arts. 252, 261, 5 y 263.

[36] Cfr. *Historia*.

[37] Cfr. *Ibidem*, p. 385.

[38] *Examen histórico de la reforma constitucional de España*, Londres, 1835, edición de Miguel Artola, JGPA, Oviedo, 1999, vol. 2, p. 54.