Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 (una visión de conjunto)

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna
Catedrático de Derecho Constitucional
Director del Seminario de Historia Constitucional «Martínez Marina». Universidad de Oviedo

Resumen

Este trabajo contiene una sintética visión de conjunto tanto de las Cortes de Cádiz, con particular hincapié en las tres tendencias que se perfilaban en su seno y en los modelos constitucionales en los que se inspiraban, como de su fruto más preciado, la Constitución de 1812. En este caso se examinan sus dos principios nucleares, la soberanía nacional y la división de poderes, así como, a partir de ellos, la forma de gobierno resultante, junto a una referencia a los derechos reconocidos. Un último epígrafe analiza el fin de esta Constitución tras el restablecimiento del absolutismo en mayo de 1814. Se incluye finalmente un breve y básico repertorio bibliográfico.

Resum

Aquest treball conté una sintètica visió de conjunt, tant de les Corts de Cadis –amb particular insistència en les tres tendències que es perfilaven en el seu si i en els models constitucionals en què s'inspiraven– com del seu fruit més preat, la Constitució de 1812. En aquest cas s'examinen els dos principis nuclears –la sobirania nacional i la divisió de poders–, així com, a partir d'ells, la forma de govern resultant, junt amb una referència als drets reconeguts. Un últim epígraf analitza el fi d'aquesta constitució després del restabliment de l'absolutisme al maig de 1814. S'hi inclou finalment un repertori bibliogràfic breu i bàsic.

Abstract

This papers contains a synthesised vision of the whole formed by the both Cadiz parliament, with particular emphasis on the three tendencies that developed at its heart and in the constitutional models that inspired it, and its most valued product, the 1812 Constitution. Its two core principles are examined: namely, national sovereignty and the division of powers, as well as, as a result of these, the form of the resultant government, together with a reference to the rights that were recognised. A final epigraph analyses what happened to the Constitution after the reestablishment of absolutism in May 1814. A brief and basic bibliography of the area is also included.

Sumario

I. Las Cortes de Cádiz
II. La Constitución de 1812
III. El fin del sueño liberal
IV. Bibliografía

I. Las Cortes de Cádiz

Las Cortes Generales y Extraordinarias se reunieron por vez primera el 24 de septiembre de 1810, en la ciudad de Cádiz, una de las más liberales de España. Las elecciones fueron bastante complicadas dada la situación de guerra y la falta de experiencia, además de por el innovador y complejo sistema electoral que había aprobado la Junta Central, a cuyo tenor se atribuía la elección de los diputados a las Juntas Provinciales, a las ciudades con voto en Cortes y a los Reinos. Se había regulado además la figura del diputado suplente, que debía elegirse en representación de las provincias de ultramar o de las provincias peninsulares ocupadas por los franceses.

Fueron elegidos alrededor de trescientos diputados. El número exacto no se sabe con certeza. Lo más probable es que nunca llegasen a estar juntos todos. Fueron ciento cuatro los diputados que estamparon su firma en el Acta de apertura de las sesiones, ochenta más firmaron la aprobación de la Constitución el 19 de marzo de 1812, mientras que doscientos veinte son los que constan en el Acta de disolución de las Cortes, con fecha de 14 de septiembre de 1813.

Un tercio de los miembros de las Cortes pertenecía a los estratos más elevados del clero. Abundaban también los juristas, unos sesenta, y los funcionarios públicos, entre los que sobresalían dieciséis catedráticos. Una treintena larga eran militares y ocho títulos del reino. Había quince propietarios, cinco comerciantes, cuatro escritores, dos médicos y cinco marinos. Era, pues, una asamblea de notables.

En las Cortes de Cádiz no puede hablarse todavía de partidos políticos, pues faltaba la organización necesaria para ello. Pero sí es posible y necesario hablar de «tendencias constitucionales», esto es, de grupos de diputados unidos entre sí por una común, aunque no idéntica, filiación doctrinal. A este respecto, dentro de estas Cortes se distinguían tres tendencias constitucionales. En primer lugar, la que formaban los diputados realistas, cuya filiación doctrinal se basaba en una mezcla de escolasticismo e historicismo nacionalista, que se concretó en la defensa de la doctrina suareziana de la *translatio imperii* y de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, así como en la necesidad de que éstas respetasen la «esencia» de las leyes fundamentales de la monarquía o Constitución histórica de España a la hora de redactar el texto constitucional, como había expuesto Jovellanos en su *Memoria en Defensa de la Junta Central*. Los diputados realistas criticaron tanto el pensamiento revolucionario francés como las doctrinas absolutistas: ni revolución ni reacción, reforma de lo existente, vendría a ser su lema, aunque no pocos de ellos, como 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 con-

cepción de la división de poderes destinada a convertir las Cortes unicamerales en el centro del nuevo Estado, aunque tales principios los defendiesen con un lenguaje muy distinto. Así, en efecto, aunque no faltaron referencias a los lugares comunes del 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 de algunos iusnaturalistas holandeses y alemanes, sobre todo de Grocio y Pufendorf.

Pero junto a la filiación doctrinal es preciso decir unas palabras sobre los modelos constitucionales por los que se decantaron cada una de estas tres tendencias. Los diputados realistas mostraron sus simpatías por el constitucionalismo inglés o, con más exactitud, por la versión que de éste había dado Montesquieu. Ahora bien, lo que cautivó a los realistas no fue la posición constitucional del monarca británico, sino la organización de su Parlamento. A este respecto, trajeron a colación la teoría de los cuerpos intermedios, acuñada por el autor del *Espíritu de las Leyes*, e insistieron no tanto en la importancia de un ejecutivo monárquico fuerte al estilo del británico, cuanto en la necesidad de una representación especial para la nobleza y sobre todo para el clero, estamento al que pertenecía buena parte de los realistas. Una representación especial, similar a la cámara de los Lores, que Jovellanos había defendido en su mencionada *Memoria*.

Los diputados liberales tenían en alta estima ciertos aspectos del constitucionalismo británico, como el Jurado y la libertad de Imprenta, pero había algunos rasgos de este modelo que les desagradaban, como la extensión de la prerrogativa regia y el carácter aristocrático de la Cámara de los Lores. Estos diputados no eran, pues, propiamente

anglófilos, a diferencia de Jovellanos y del también diputado Ángel de la Vega Infanzón, quienes desde la invasión francesa habían intentado introducir en España una monarquía similar a la británica, de acuerdo en gran medida con las sugerencias de Lord Holland y de su íntimo amigo y colaborador el doctor Allen.

En realidad, las ideas nucleares de los diputados liberales, como Argüelles, Toreno y Juan Nicasio Gallego, procedían del iusnaturalismo racionalista (Locke, Rousseau), de Montesquieu y de la cultura enciclopedista (Voltaire, Diderot), que se había ido difundiendo por toda España desde la segunda mitad del siglo XVIII. Esta influencia foránea se mezcló con la del historicismo medievalizante y, en algún caso, como el de los clérigos Muñoz Torrero y Espiga, con el de la neoescolástica española, mientras que en Argüelles se detecta el eco del positivismo de Bentham.

No resulta extraño, por todo ello, que el modelo constitucional más influyente entre los liberales doceañistas fuese el que se había vertebrado en Francia a partir de la Declaración de Derechos de 1789 y de la Constitución de 1791. Un texto este último que se tuvo muy en cuenta a la hora de redactar la Constitución española de 1812, aunque entre ambos códigos haya notables diferencias, como luego se tendrá oportunidad de comprobar.

A los diputados americanos no les satisfacía, en cambio, ni el modelo constitucional británico ni el francés de 1791. El primero era incompatible con su mentalidad anti-aristocrática, proclive a un igualitarismo que rebasaba los límites del primigenio liberalismo; el segundo, inspirado en el dogma jacobino de la soberanía nacional, no les agradaba por su radical uniformismo político y administrativo. En realidad, los diputados americanos parecían mirar más hacia la monarquía cuasi-federal de los Habsburgos –arrumbada por el centralismo borbónico– que hacia los modelos constitucionales entonces vigentes. De escoger uno de entre éstos, acaso sus simpatías se 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». Por su parte, Toreno, en ese mismo debate, señaló que la Constitución en ciernes intentaba por todos los medios excluir «el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una Nación sola y única». «Lo dilatado de la Nación [española] –añadía este diputado– la impele baxo un sistema liberal al federalismo; y si no lo evitamos se vendría a formar, sobre todo con las provincias de Ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar la más

independiente de los antiguos cantones suizos, y acabaría por constituir estados separados.»

El fruto más preciado de las Cortes de Cádiz fue la Constitución de 1812, de la que se hablará más delante, 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 llamado «voto de Santiago» o, en fin, el muy trascenden-

tal que abolía el Tribunal de la Inquisición. Estos dos últimos se aprobaron después de la entrada en vigor de la Constitución.

II. La Constitución de 1812

El 9 de diciembre de 1810, el diputado liberal Antonio Oliveros propuso a las Cortes el nombramiento de una Comisión encargada de redactar un proyecto de Constitución política de la Monarquía, que tuviese presentes los trabajos preparados por la Junta Central. Las Cortes aprobaron la propuesta de Oliveros, pero no procedieron a nombrar la Comisión constitucional hasta el 23 de diciembre. La componían quince miembros. Cinco eran realistas: Francisco Gutierrez de la Huerta, Juan Pablo Valiente, Francisco Rodríguez de la Bárcena, Alonso Cañedo Vigil y Pedro María Rich; cinco eran americanos: el chileno Joaquín Fernández de Leyva, el peruano Vicente Morales Duárez, los mexicanos Antonio Joaquín Pérez y Mariano Mendiola Velarde, y el cubano Andrés Jáuregui (Mendiola y Jáuregui fueron nombrados el 12 de marzo, por considerarse que hasta entonces la representación americana era demasiado exigua); cinco eran destacados liberales: Diego Muñoz Torrero, Antonio Oliveros, Agustín Argüelles, José Espiga y Evaristo Pérez de Castro.

La Comisión se constituyó el 2 de marzo de 1811. Su presidente fue el extremeño Diego Muñoz Torrero, antiguo rector de la Universidad de Salamanca; sus secretarios, Francisco Gutierrez de la Huerta y Evaristo Pérez de Castro. En esta primera sesión – a la que no asistieron varios realistas, como ocurriría en otras ocasiones, lo que contrastaba con la disciplinada actitud de los liberales– se acordó consultar las Memorias y Proyectos que había manejado la Junta de Legislación, creada por la Junta Central, así como los Informes sobre la mejor manera de «asegurar la observancia de las Leyes Fundamentales» y de mejorar la legislación, que habían remitido a la Junta Central diversas instituciones (Consejos, Juntas Superiores de las Provincias, Tribunales, Ayuntamientos, Cabildos, Obispos y Universidades) y algunos «sabios y personas ilustradas», cuya opinión había recabado la Junta Central mediante el Decreto de 22 de mayo de 1809. La Comisión constitucional manifestaba, asimismo, su intención de estudiar los escritos que se le remitiesen en adelante e invitaba a participar en sus sesiones «a algunos sujetos instruidos», lo que permitió que el 12 de marzo se incorporase a los debates Antonio Ranz Romanillos, buen conocedor del constitucionalismo francés, autor de un proyecto de Constitución, que la Comisión constitucional manejó.

El 20 de marzo comenzaron los debates constitucionales en el seno de la Comisión. Cinco meses más tarde, exactamente el dieciocho de agosto, se leyeron en las Cortes los cuatro primeros títulos del proyecto de Constitución (entre ellos los relativos a las Cortes y al Rey) y la parte correspondiente de su extenso Discurso preliminar, cuyo debate comenzó en el pleno de las Cortes el 25 de agosto, a la vez que la Comisión cons-

titucional continuaba discutiendo los seis últimos títulos de la Constitución, entre ellos el correspondiente a la Administración de Justicia, y el resto del Discurso preliminar.

Este Discurso es un documento básico para conocer la teoría constitucional del liberalismo doceañista y, dada su originalidad y repercusión, de gran importancia no sólo para la historia constitucional de España, sino también para la de todo el mundo hispánico y, por ello mismo, para la historia constitucional *tout court*. Su *leit- motiv* era el historicismo, a tenor del cual el proyecto de Constitución se engarzaba con las leyes medievales: «[...] nada ofrece la Comisión [constitucional] en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española [...] La ignorancia, el error y la malicia alzarán el grito contra este proyecto. Le calificarán de novador, de peligroso, de contrario a los intereses de la Nación y derechos del Rey. Mas sus esfuerzos serán inútiles y sus impostores argumentos se desvanecerán como el humo al ver demostrado hasta la evidencia que las bases de este proyecto han sido para nuestros mayores verdaderas prácticas, axiomas reconocidos y santificados por las costumbres de muchos siglos.»

La Comisión constitucional había encargado a dos de sus miembros, liberales ambos, el asturiano Agustín Argüelles y el catalán José Espiga, la redacción de este Discurso. Argüelles se ocupó también de leerlo en las Cortes, en nombre de la comisión constitucional. En realidad, aun cuando se trataba de un texto que expresaba un pensamiento colectivo, en el que Espiga tuvo su parte, los historiadores –entre ellos Toreno, testigo de los hechos– coinciden en atribuir a Argüelles la paternidad de este importante documento, que sin duda tuvo muy en cuenta la labor realizada antes por la Junta de Legislación.

En la redacción del texto constitucional desempeñó, en cambio, un destacadísimo papel Diego Muñoz Torrero y, en menor medida, Evaristo Pérez de Castro, quien lo leyó en las Cortes, y quizá también el ubicuo Antonio Ranz Romanillos, pese a que no formaba parte de la Comisión constitucional.

Los debates en el seno de esta Comisión concluyeron el 24 de diciembre de 1811, simultaneándose, así, durante los cuatro últimos meses de ese año con el debate en el pleno, en donde continuaron hasta el 18 de marzo de 1812. El texto finalmente aprobado, que se componía de trescientos ochenta y cuatro artículos, se promulgó al día siguiente, día de San José, de ahí el nombre de «La Pepa» con que popularmente se conocería la nueva Constitución.

Sus dos principios básicos eran el de soberanía nacional y el de división de poderes. Dos principios que había recogido ya el primer e importantísimo Decreto expedido por las Cortes el 24 de septiembre de 1810, ya comentado, que había salido de la pluma de Muñoz Torrero. De estos dos principios y de sus principales consecuencias conviene ocuparse a continuación.

El principio de soberanía nacional se recogía en el artículo tercero del texto constitucional, que decía así: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.» Para defender este principio, la mayor parte de los diputados liberales no recurrió a las tesis iusnaturalistas del «estado de naturaleza» y del «pacto social». Aunque algún diputado, como Toreno, las trajese a colación, la mayoría de los liberales defendió este principio a partir de su supuesto enraizamiento en la historia de España y de su función legitimadora de la insurrección patriótica contra los franceses.

No obstante, las consecuencias que extrajeron del principio de soberanía nacional fueron muy similares a las que años antes habían extraído los liberales del vecino país. La soberanía, en efecto, se definió como una potestad originaria, perpetua e ilimitada, que recaía única y exclusivamente en la Nación. Esto es, en un «cuerpo moral», formado por los españoles de ambos hemisferios, con independencia de su extracción social y de su procedencia territorial, aunque distinto de la mera suma o agregado de ellos.

La facultad más importante de la soberanía consistía, a juicio de los liberales, en el ejercicio del poder constituyente, es decir, en la facultad de dar una Constitución o, una vez aprobada, en la de reformarla. Si el poder constituyente originario lo habían ejercido las Cortes Extraordinarias y Generales, sin participación alguna del Rey, por otra parte ausente, la Constitución de 1812, en su último Título, el décimo, confiaba la reforma de la Constitución a unas Cortes especiales, sin intervención del monarca, distinguiéndose, de este modo, entre la Constitución y las leyes ordinarias, como había hecho también la Constitución francesa de 1791.

Ahora bien, al igual que había sucedido con el texto constitucional del país vecino, el código gaditano se concibió como una auténtica norma jurídica, que debía vincular tanto al poder ejecutivo como al judicial, aunque no, ciertamente, al legislativo. A este respecto, es preciso recordar que su artículo 372 disponía que las Cortes, en sus primeras sesiones, tomarían en consideración «las infracciones de la Constitución que se les hubiese hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieran contravenido a ella». Con este precepto, el constituyente gaditano no pretendió en modo alguno establecer un mecanismo para controlar las infracciones constitucionales por parte de las Cortes, ni siquiera la inconstitucionalidad de las leyes preconstitucionales, pero sí, al menos, las infracciones a la Constitución por parte de los demás poderes del Estado, sobre todo el ejecutivo. Las Cortes se convertían, así, en el guardián de la Constitución. Las Cortes o su Diputación Permanente, a quien correspondía, en los intervalos de tiempo en que las Cortes no estuviesen reunidas, «dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hayan notado». Tanto de las infracciones de la «Constitución» como de las «leyes», que significativamente reciben un mismo tratamiento. En Cádiz, pues, no se articuló una jurisdicción constitucional, pero era evidente que existía un interés político en aplicar la Constitución.

En lo que concierne al principio de la división de poderes, el Discurso preliminar lo justificaba como técnica racionalizadora y como premisa imprescindible para asegurar la libertad. Dicho de otro modo, los liberales doceañistas, por boca de la Comisión redactora del texto constitucional, reconocían, de una parte, la existencia de diversas funciones desde un punto de vista material: legislación, administración y jurisdicción (incluso en los Estados preconstitucionales), pero, de otra, se manifestaban a favor de atribuir cada una de estas funciones a un poder distinto: «La experiencia de todos los siglos [señalaba el Discurso preliminar] ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, ni por lo mismo justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el 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 también como sinónimo de Nación, de España o de «las Españas», la europea y la americana.

Con este sentido la Constitución de Cádiz se denominaba «Constitución Política de la Monarquía Española». En esta acepción, pues, la Monarquía era el ámbito territorial sobre el que se ejercía la soberanía del Estado o, en realidad, el Estado mismo, la comunidad española organizada jurídicamente y no solo la institución resultante de conferir a la Jefatura del Estado (la Corona, su nombre jurídico) un carácter hereditario y vitalicio. Era ésta una acepción propia de una Nación que no había dejado nunca de ser monárquica y que, por tanto, identificaba su propio Estado con la forma que éste revestía.

Resulta, asimismo, de interés señalar que en la reunión de la Comisión constitucional que tuvo lugar el 9 de julio de 1811, Espiga propuso «que sería muy conveniente mudar los epígrafes que determinan la división de los tres poderes, poniendo, por ejemplo, en vez de poder legislativo "Cortes o Representación Nacional"; en vez de poder o potestad executiva, "Del Rey o de la dignidad real"; y en vez de poder judicial, "De los Tribunales", con lo que se evitaría que tuviera aire de copia del francés esta nomenclatura y se daría a la Constitución, aun en esta parte, un tono original y más aceptable.»

La Comisión aceptó esta sugerencia de Espiga y posteriormente la terminología propuesta pasó al texto constitucional, cuyo Título III se intitulaba «De las Cortes»; el IV, «Del Rey»; y el V, «De los Tribunales, y de la Administración de Justicia en lo Civil y Criminal».

El principio de división de poderes transformaba también radicalmente la vieja monarquía española. El Rey ya no ejercería en adelante todas las funciones del Estado. Es verdad que la Constitución le seguía atribuyendo en exclusiva el ejercicio del poder ejecutivo, le confería una participación en la función legislativa, a través de la sanción de las leyes, y proclamaba que la Justicia se administraba en su nombre. No obstante, en adelante serían las Cortes el órgano supremo del Estado.

Un órgano que, conforme al principio de soberanía nacional, se componía de una sola Cámara y se elegía en virtud de unos criterios exclusivamente individualistas. Para formar parte del electorado activo y pasivo (esto es, para elegir y ser elegido), no bastaba con ser español, sino que era preciso además ser ciudadano, con lo cual la Constitución de 1812 venía a reproducir la distinción que los Constituyentes franceses de 1789 habían establecido entre ciudadanos activos y ciudadanos pasivos y entre derechos civiles y derechos políticos. Distinción esta última que defendieron también los diputados liberales. El sufragio previsto en Cádiz, no obstante, aunque indirecto, era muy amplio si se compara con el que establecería más tarde la legislación electoral de la Monarquía isabelina, lógica consecuencia del carácter más radical, aunque no democrático, del liberalismo doceañista, que en esta cuestión venía propiciado también por el protagonismo alcanzado por el pueblo durante la Guerra de la Independencia.

Las Cortes desempeñarían la función legislativa, pues el monarca sólo podía interponer un veto suspensivo a las leyes aprobadas en Cortes, que únicamente retrasaba su entrada en vigor. Además, las Cortes, a través de sus Decretos, podían regular unilateralmente, aparte de la reforma constitucional, otros decisivos aspectos del sistema político, algunos de los cuales podían afectar a la posición constitucional del Rey, como acontecía con la regulación constitucional de la Regencia e incluso con la posición de la Corona, como ocurría con la regulación del derecho sucesorio. En realidad, en las Cortes recaía de forma primordial, aunque no exclusiva, la dirección de la política en el nuevo Estado por ellas diseñado.

Las relaciones entre las Cortes y el rey se regulaban en la Constitución de Cádiz de acuerdo con unas premisas muy similares a las que habían sustentado los «patriotas» franceses en la Asamblea de 1789, en las que se reflejaba la gran desconfianza del liberalismo revolucionario hacia el ejecutivo monárquico. Para citar tan sólo dos ejemplos, la Constitución prohibía al Rey la disolución de las Cortes e impedía que los Secretarios de Estado –todavía no se hablaba de «ministros» ni de «Gobierno» como órgano colegiado– fuesen a la vez diputados, en abierta oposición al sistema parla-

mentario de gobierno, ya muy afianzado entonces en la Gran Bretaña, que Mirabeau había defendido en la Asamblea de 1789 y Blanco-White en las páginas de *El Español*.

Pero la Constitución de Cádiz cambiaba, asimismo, de forma radical el ejercicio de la función jurisdiccional, que atribuía a unos jueces y magistrados independientes. Era ésta una básica premisa liberal cuya defensa hacía el Discurso preliminar conectándola con la salvaguardia de la libertad y la seguridad personales, de acuerdo con lo que habían señalado Locke y Montesquieu.

Conforme a los principios de soberanía nacional y división de poderes, la Constitución de Cádiz articulaba, pues, un Estado constitucional muy parecido al que había vertebrado antes la Constitución francesa de 1791. Ahora bien, las diferencias entre uno y otro eran notables. Y se ponían de relieve en el mismo Preámbulo. Aquí, en efecto, además de reiterarse el deseo –verdadero *leit-motiv* del liberalismo doceañista– de engarzar la Constitución con los viejos códigos de la Monarquía medieval española, se hacía una invocación a «Dios todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo», como «Autor y Supremo Legislador de la Sociedad». En realidad, todo el texto de esta Constitución estaba impregnado de un fuerte matiz religioso, católico, inexistente en el de 1791.

La Constitución de Cádiz carecía, además, de una declaración de derechos. No fue un olvido involuntario. Se rechazó expresamente una declaración de esta índole para no dar lugar a las acusaciones, por otra parte muy frecuentes, de «francesismo». No obstante, el código gaditano reconocía algunos derechos individuales consustanciales al primer liberalismo. Así, el artículo cuarto, de claro sabor lockeano, señalaba: «la nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.»

Por otro lado, el Título V de esta Constitución, «De los Tribunales y de la Administración de Justicia», reconocía algunas garantías procesales estrechamente conectadas a la seguridad personal, como el derecho al juez predeterminado por la ley, el derecho a dirimir contiendas por medio de jueces árbitros, el derecho de *habeas corpus*, la prohibición de tormento y la inviolabilidad de domicilio, mientras que el artículo 371 reconocía a todos los españoles la «libertad de escribir, imprimir o publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación». Otros preceptos sancionaban la igualdad de todos los españoles ante la ley, ya se refiriesen a la igualdad de fueros o, en este caso al margen del Título V, a la igualdad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, como disponían los artículos 8 y 339. Por su parte, el artículo 373 reconocía el derecho de petición.

Todos estos derechos se concebían, como había ocurrido en la Francia de 1789, como derechos «naturales», sólo transformados en derechos «positivos» mediante el necesario concurso del futuro legislador. Incluso el artículo 308 señalaba que «si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese en toda la monarquía o en parte de ella la suspensión de algunas formalidades prescritas en este capítulo [esto

es, el III del mencionado Título V] para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.»

Con lo cual muchas de las garantías procesales antes mencionadas quedaban reducidas a meras «formalidades» que las Cortes podían suspender.

Pero lo que importan ahora señalar es que un derecho de tanta importancia como el de libertad religiosa, reconocido en el constitucionalismo inglés, americano y francés, no aparecía por parte alguna en el código español de 1812. Antes al contrario, el artículo 12 de este texto consagraba la confesionalidad católica del Estado de manera rotunda: «la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.» Este precepto era una dolorosa concesión de los diputados liberales, incluidos los de clerical condición, a los realistas y, en realidad, a los sentimientos mayoritarios de los españoles, con el propósito de asegurar la pervivencia de la Constitución frente a una reacción absolutista, auspiciada por el clero. Aunque de poco sirvió tal concesión.

III. El fin del sueño liberal

El 23 de mayo de 1812 las Cortes Generales y Extraordinarias, mediante un Decreto, hacían pública la convocatoria para las correspondientes Cortes Ordinarias, cuya reunión se anunciaba para el 1 de octubre de 1813. El Decreto prohibía la reelección de los diputados de las Cortes Generales y Extraordinarias, al tiempo que señalaba el número de ellos que elegiría cada provincia, de acuerdo con el principio constitucional de un diputado por cada setenta mil habitantes. Después de una enconada campaña electoral, que enfrentó a los realistas con los liberales, las Cortes Ordinarias abrieron sus sesiones el 1 de octubre de 1813. Pero los logros de estas Cortes no pueden, ni de lejos, compararse con las anteriores. Su labor fue, además, muy breve, pues a los pocos meses Fernando VII, tras abolir la Constitución de Cádiz, restableció el absolutismo. Un restablecimiento sobre el que merece la pena extenderse un tanto.

De acuerdo con el Tratado que en diciembre de 1813 Napoleón y Fernando VII habían firmado en Valençay, en cuyo castillo éste último había permanecido cautivo durante estos años, el «deseado» debía regresar a España como monarca legítimo. Pero tanto el Consejo de Regencia como las Cortes reaccionaron con indignación ante la firma de este Tratado, que ponía en entredicho las competencias constitucionales de los representantes de la Nación española y los acuerdos de alianza con la Gran Bretaña. Los diputados realistas se manifestaron también en contra del acuerdo de Valençay, al pensar que no era más que una estratagema de Napoleón, e incluso se sumaron a los liberales al exigir que la Nación española se abstuviese de jurar fidelidad al Rey mientras éste no jurase ante las Cortes acatar la Constitución.

En marzo de 1814, con este ambiente tan poco propicio aparentemente para restaurar el absolutismo, Fernando VII abandonó su retiro francés y se trasladó a España. Ahora bien, en vez de ir directamente a Madrid, como las Cortes le habían indicado, prefirió desviarse, yendo primero a Zaragoza y más tarde a Valencia, a donde llegó el 16 de abril. Esta maniobra le permitió tantear el ambiente y evacuar consultas con sus consejeros más allegados y con el embajador inglés en España, Henry Wellesley, hermano del duque de Wellington. Tanto sus consejeros, entre los que destacaban los generales Eguía y Elío, como el embajador se mostraron favorables a derogar la Constitución de Cádiz. Una opinión que compartía el propio duque de Wellington –todo un héroe nacional en España y, por supuesto, en Inglaterra–, aunque éste desease que Fernando VII se comprometiera a vertebrar una Monarquía constitucional al estilo de la inglesa y de la que estaba a punto de establecerse en Francia mediante la Carta de 1814, aprobada por Luis XVIII en mayo de ese mismo año.

Algunos sectores realistas no deseaban tampoco que Fernando VII se limitase a restaurar el orden de cosas anterior a 1808. Buena prueba de ello es el llamado «Manifiesto de los Persas», que en abril de 1814 suscribieron sesenta y nueve miembros de las Cortes Ordinarias. Sus signatarios, a la cabeza de los cuales figuraba Bernardo Mozo de Rosales, su probable redactor, ponían en la picota la obra de las Cortes constituyentes, y muy en particular el texto constitucional de 1812, por entender que no había hecho más que introducir en España las ideas subversivas e impías de la revolución francesa, ajenas por completo a la tradición nacional española. Pero además de denunciar la obra de la Asamblea gaditana –a cuyos diputados liberales acusaban de haber estado «poseídos de odio implacable a las testas coronadas»–, los *Persas* solicitaban que se convocasen unas nuevas Cortes por estamentos con el objeto de articular una Monarquía verdaderamente limitada o moderada, no por una «Constitución», sino por las antiguas «Leyes Fundamentales», en las que, a su juicio, debería reactualizarse el pacto o contrato suscrito entre el Reino y el Rey, de acuerdo en todo con las tesis jovellanistas, de impronta suareziana, que en las Cortes Extraordinarias de Cádiz habían defendido los diputados realistas. Tampoco faltaban en el Manifiesto las consabidas alusiones a la derrota de los Comuneros, a la decadencia de las Cortes y al «despotismo ministerial». Alusiones que eran ya un lugar común en el ambiente intelectual y político de la época y que en este caso procedían de los escritos de Martínez Marina, particularmente de la *Teoría de las Cortes*, que había visto la luz el año anterior. Los *Persas* no tuvieron reparos en utilizar esta obra de forma sesgada. Así, en efecto, pese a algunas coincidencias más aparentes que reales, las consecuencias políticas que extraían de ella eran ciertamente distintas, por no decir opuestas, de las que sustentaba el sabio historiador asturiano: si éste defendía en su *Teoría* una Monarquía basada en la soberanía nacional, en la que el Rey debía limitarse a ejecutar los acuerdos de unas Cortes representativas de la Nación, los firmantes de este Manifiesto no ponían en entredicho la sobe-

ranía del Rey ni la Monarquía absoluta, a la que calificaban de «obra de la razón y de la inteligencia», sino que se limitaban a aconsejar su moderación y templanza mediante unas Cortes estamentales y unos límites extremadamente vagos, que históricamente habían demostrado con creces su inoperancia, sin que faltase tampoco un alegato a favor del restablecimiento del Tribunal de la Inquisición, «protector celoso y expedito para mantener la Religión, sin la cual no puede existir ningún gobierno».

No se trataba, pues, de una alternativa de carácter liberal al constitucionalismo doceañista, que buscase construir una Monarquía al estilo de la que existía en la Gran Bretaña o de la que un mes más tarde articularía la Carta francesa de 1814 –una alternativa que Blanco-White defendería desde su exilio londinense–, sino de un intento, vano e inane a la postre y acaso ya desde un principio, de reformar la Monarquía tradicional, esto es, la anterior a 1808, sin poner en entredicho sus fundamentos doctrinales básicos.

El objetivo inmediato de los Persas era sin duda el de alentar al monarca para que, mediante un golpe de Estado –el primero de nuestra historia, aunque no ciertamente el último–, derribase la obra de las Cortes. Esto era, al fin y al cabo, lo que venían a solicitarle cuando, al final de su escrito, decían: «[...] No pudiendo dejar de cerrar este respetuoso Manifiesto, en cuanto permita el ámbito de nuestra representación y nuestros votos particulares, con la protesta de que se estime siempre sin valor esa Constitución de Cádiz y por no aprobada por V. M. y por las provincias, aunque por consideraciones que acaso influyan en el piadoso corazón de V. M. resuelva en el día jurarla; porque estimamos las leyes fundamentales que contiene de incalculables y trascendentes perjuicios que piden la previa celebración de unas Cortes especiales legítimamente congregadas, en libertad y con arreglo en todo a las antiguas leyes.»

La solicitud de los *Persas* tuvo su respuesta en el Decreto que el Monarca expidió en Valencia el 4 de mayo, a tenor del cual se derogaban la Constitución de 1812 y todos los decretos aprobados por las Cortes de Cádiz, declarándolos «nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo [...].» Los argumentos que utilizaba Fernando VII para justificar esta derogación –el ilegítimo origen de las Cortes de Cádiz y la intimidante actuación de los liberales dentro de ellas– recuerdan a los que habían esgrimido poco antes los *Persas*, si bien es verdad que eran de manejo común en los círculos realistas desde 1810. Acusaba Fernando VII a las Cortes de haberse convocado «de un modo jamás usado en España aun en los tiempos más arduos», al no haber sido llamados «los Estados de Nobleza y Clero, aunque la Junta Central lo había mandado». Las Cortes, a juicio del «deseado», le habían despojado de su soberanía desde el mismo día de su instalación, «atribuyéndola nominalmente a la Nación, para apropiársela así ellos mismos, y dar a ésta después, sobre tal usurpación, las Leyes que quisieron [...]». A juicio del monarca, la Constitución se había impuesto «por medio de la gritería,

amenazas y violencias de los que asistían a las Galerías de las Cortes [...] y a lo que era verdaderamente obra de una facción, se le revestía del especioso colorido de *voluntad general*[...]». Pero más que el origen, lo que principalmente impugnaba Fernando VII en este Decreto era el contenido de la Constitución doceañista: sobre todo, la radical modificación que ésta había introducido en la posición del monarca en el seno del Estado: «[...] Casi toda la forma de la antigua Constitución de la Monarquía se innovó; y copiando los principios revolucionarios y democráticos de la *Constitución Francesa* de 1791, y faltando a lo mismo que se anuncia al principio de la que se formó en Cádiz, se sancionaron, no *Leyes Fundamentales* de una Monarquía moderada, sino las de un Gobierno popular, *con un Jefe o Magistrado, mero ejecutor delegado, que no Rey,* aunque allí se le dé este nombre para alucinar y seducir a los incautos y a la Nación.»

Pero en este Decreto Fernando VII no se limitaba a anular la inmensa obra legisladora de las Cortes de Cádiz –en la que se condensaba todo un programa revolucionario y modernizador que el liberalismo español más avanzado trataría de poner en práctica a lo largo del siglo– sino que se mostraba partidario de limitar la Monarquía en la dirección señalada por los *Persas* en su Manifiesto: «Aborrezco y detesto el despotismo: ni las luces y cultura de las Naciones de Europa lo sufren ya; ni en España fueron *déspotas* jamás sus Reyes, ni sus buenas Leyes y *Constitución* lo han autorizado.»

Para limitar la Monarquía o para templarla, palabra quizá más exacta con estos propósitos, Fernando VII se comprometía a convocar las Cortes y a hacer todo lo posible para asegurar la libertad y la seguridad, «cuyo goce imperturbable distingue a un Gobierno moderado de un Gobierno arbitrario y despótico».

El Rey, sin embargo, hizo caso omiso de estas vagas promesas reformistas. Así, en efecto, nada más comenzar su reinado, impulsó –o en este caso más acertado fuera decir que continuó– la represión política contra los «afrancesados» que todavía permanecían en España, pues la mayor parte de ellos, como Javier de Burgos, Leandro Fernández Moratín y el poeta Meléndez Valdés, se habían visto obligados a emigrar a Francia en 1813, acompañando a las derrotadas tropas invasoras. Pero la represión fue particularmente cruel con los liberales. Aquellos que consiguieron salvar su vida se vieron obligados a exiliarse a partir de 1814, como les ocurrió, entre otros muchos, al conde de Toreno y a Álvaro Flórez Estrada, quienes huyeron a Inglaterra, desde donde el primero pasaría a Francia. Algunos destacados liberales, como Agustín Argüelles, Francisco Martínez de la Rosa y Calatrava, tuvieron peor suerte y fueron encarcelados en alejados y lóbregos presidios, en los que tendrían tiempo sobrado para reflexionar sobre el fracaso del sistema constitucional.

A la par que llevaba a cabo esta política violentamente represiva, Fernando VII y su camarilla se dispusieron a restablecer el antiguo orden cosas, restaurando el Consejo Real y la Inquisición, entregando la enseñanza a los Jesuitas, quienes regresaron por primera vez a España desde que fueran expulsados por Carlos III, y, desde luego,

devolviendo al clero y a la nobleza los privilegios que las Cortes de Cádiz habían suprimido al abolir los señoríos y los mayorazgos y al aprobar otras muchas medidas destinadas a liquidar la vieja sociedad estamental. Las libertades públicas se eliminaron por completo, prohibiéndose prácticamente todos los periódicos, a excepción de la *Gaceta de Madrid* y del *Diario de Madrid*. A diferencia, pues, de lo que ocurrió en Francia tras la vuelta de Luis XVIII, el regreso de Fernando VII produjo una auténtica «restauración» de la Monarquía absoluta y, en realidad, una exageración de sus rasgos más reaccionarios, como los de carácter represivo y clerical, pues al fin y al cabo los anteriores Borbones habían venido apoyando buena parte del programa de la Ilustración, al menos hasta 1789.

Bibliografía

Argüelles, Agustín: *Examen histórico de la reforma constitucional de España*, Londres, 1835, edición de Miguel Artola, Junta General del Principado de Asturias (JGPA), Oviedo, 1999, 2 vols.

Artola, Miguel: *Los Orígenes de la España Contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos, 2.ª edición, Madrid, 1975, 2 vols.

— *La España de Fernando VII. La Guerra de la Independencia y los orígenes del constitucionalismo*, en *Historia de España*, fundada por Ramón Menéndez Pidal y dirigida por José M.ª Jover Zamora, España-Calpe, vol. XXXII, Madrid, 1968.

— y Flaquer, Rafael: *La Constitución de Cádiz (1812)*, Iustel, Madrid, 2008.

Blanco Valdés, Roberto L.: *Rey, Cortes y Fuerzas Armadas en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1823),* Siglo XXI, Madrid, 1988.

Breña, Roberto: *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1898-1824,* El Colegio de México, México, 2006.

Fernández Sarasola, Ignacio: *Estudio Preliminar a los Escritos Políticos de Jovellanos,* Instituto Feijoo del Siglo XVIII-Ayuntamiento de Gijón, KKK ediciones, Oviedo, 2006.

— *La Constitución de 1812. Origen, contenido y proyección internacional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2011.

Jovellanos, Gaspar Melchor de: *Memoria en Defensa de la Junta Central, 1811, Escritos Políticos de Jovellanos,* Instituto Feijoo del Siglo XVIII-Ayuntamiento de Gijón, KKK ediciones, Oviedo, 2006, edición de Ignacio Fernández Sarasola.

La Parra López, Emilio: *El primer liberalismo y la Iglesia. Las Cortes de Cádiz,* Instituto de Estudios Juan Gil- Albert, Alicante, 1985.

Lorente Sariñena, Marta: *Las infracciones a la Constitución de 1812. Un mecanismo de defensa de la Constitución,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Martínez Marina, Francisco: *Teoría de las Cortes,* Madrid, 1813, edición de José Antonio Escudero, JGPA, Oviedo, 1997, 3 vols.

Martínez Sospedra, Manuel: *La Constitución de 1812z y el primer liberalismo español,* Universidad de Valencia, Valencia, 1978.

Portillo Valdés, José M.ª: *Crisis Atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Fundación Carolina/Marcial Pons, Madrid, 2006.

Suárez Verdaguer, Federico: *Las Cortes de Cádiz*, Rialp, Madrid, 1982.

Sevilla Andrés, Diego, «La Constitución de 1812, obra de transición», *Revista de Estudios Políticos,* núm. 126, 1962.

Sevilla Merino, Julia: *Las ideas internacionales en las Cortes de Cádiz*, Universidad de Valencia, 1977.

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

Queipo de Llano, José M.ª: (VII conde de Toreno), *Historia del Levantamiento, Guerra y Revolución de España,* Madrid, segunda edición, Madrid,1848, reedición digital del CEPC, Madrid, 2008, *Presentación* de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna.

Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín: «Rey, Corona y monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», *Revista de Estudios Políticos,* núm. 55, Madrid, 1987, pp. 123-195.

— *El Conde de Toreno. Biografía de un liberal (1786-1843),* Marcial Pons, Madrid, 2005, prólogo de Miguel Artola.

— *Asturianos en la política española. Pensamiento y acción,* KKK ediciones, Oviedo, 2006.

— *Política y Constitución en España. 1808-1978*, CEPC, Madrid, 2007, prólogo de Francisco Rubio Llorente.

— «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», en Antonio Moliner (ed), *La Guerra de la Independencia en España (1808-1814),* Nabla ediciones, Barcelona, 2007, pp. 385-423.

— *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz. Orígenes del constitucionalismo hispánico,* 2.ª edición, CEPC, Madrid, 2011, prólogo de Ignacio de Otto.