

M. ARTOLA, *ed.*

LAS CORTES DE CÁDIZ

llevaron a término la revolución iniciada en 1808. Se constituyeron y actuaron por vías revolucionarias. Introdujeron la **Monarquía parlamentaria** y el **Estado unitario** e hicieron de la igualdad ante la ley el fundamento de la sociedad. Durante dos décadas, la **Constitución de Cádiz** fue la bandera del liberalismo europeo.

AYER

1*1991

LAS CORTES DE CADIZ

Ayer es el día precedente inmediato a *hoy* en palabras de Covarrubias. Nombra al pasado reciente y es el título que la *Asociación de Historia Contemporánea* ha dado a la serie de publicaciones que dedica al estudio de los acontecimientos y fenómenos más importantes del pasado próximo. La preocupación del hombre por determinar su posición sobre la superficie terrestre no se resolvió hasta que fue capaz de conocer la distancia que le separaba del meridiano 0°. Fijar nuestra posición en el correr del tiempo requiere conocer la historia y en particular sus capítulos más recientes. Nuestra contribución a este empeño se materializa en una serie de estudios, *monográficos* por que ofrecen una visión global de un problema. Como complemento de la colección se ha previsto la publicación, sin fecha determinada, de libros individuales, como anexos de *Ayer*.

La *Asociación de Historia Contemporánea*, para respetar la diversidad de opiniones de sus miembros, renuncia a mantener una determinada línea editorial y ofrece, en su lugar, el medio para que todas las escuelas, especialidades y metodologías tengan la oportunidad de hacer valer sus particulares puntos de vista. Cada publicación cuenta con un editor con total libertad para elegir el tema, determinar su contenido y seleccionar sus colaboradores, sin otra limitación que la impuesta por el formato de la serie. De este modo se garantiza la diversidad de los contenidos y la pluralidad de los enfoques. Cada año se dedica un volumen a comentar la actividad historiográfica desarrollada en el año anterior. Su distribución está determinada de forma que una parte se dedica a comentar en capítulos

separados los aspectos más relevantes del trabajo de los historiadores en España, Europa y Estados Unidos e Iberoamérica. La mitad del volumen se destina a informar sobre el centenar de títulos, libros y artículos, que el editor considera más relevantes dentro del panorama histórico, y para una veintena de ellos se extiende hasta el comentario crítico.

Los cuatro números próximos son:

Borja de Riquer	<i>La Historia en el 90</i>
Javier Tusell	<i>El sufragio universal</i>
Françesc Bonamusa	<i>La huelga general</i>
J. J. Carreras	<i>El Estado alemán (1870-1992)</i>

Marcial Pons edita y distribuye *Ayer* en los meses de enero, abril, junio y octubre de cada año. Cada volumen tiene en torno a 200 páginas con un formato de 13,5 por 21 cms. El precio de venta, incluido IVA, y las condiciones de suscripción, son:

volumen suelto:	2.000 pts.
suscripción anual:	6.360 pts.

Precios extranjero:

suscripción anual:	7.500 pts.
--------------------	------------

M. ARTOLA, *ed.*

LAS CORTES DE CADIZ

Manuel Morán Ortí
Rafael Flaquer Montequi
Juan Ignacio Marcuello Benedicto
Miguel Artola
Alfredo Gallego Anabitarte
Manuel Pérez de Ledesma
Juan Ferrando Badía

MARCIAL PONS

Madrid, 1991

La correspondencia relativa a la Asociación de Historia Contemporánea y sus publicaciones deben dirigirse a la Secretaría de AHC, Departamento de Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid, Cantoblanco, 28040 MADRID.

Todas las peticiones, tanto de suscripciones como de ejemplares sueltos, han de dirigirse a:

Marcial Pons
Librero
Plaza del Conde del Valle de Suchil, 8
28015 MADRID

© Asociación de Historia Contemporánea.
Marcial Pons. Librero

ISBN: 84-7827-00-4

Depósito legal: M. 1.149-1991

Fotocomposición e impresión: Closas-Orcoyen, S. L.
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)

Índice

Introducción	11
<i>La formación de las Cortes (1808-1810)</i>	13
Manuel Morán Orti	
<i>El ejecutivo en la Revolución liberal</i>	37
Rafael Flaquer Montequi	
<i>Las Cortes Generales y Extraordinarias: Organización y poderes para un Gobierno de Asamblea</i>	67
Juan Ignacio Marcuello Benedicto	
<i>La Monarquía parlamentaria</i>	105
Miguel Artola	
<i>España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica</i>	125
Alfredo Gallego Anabitarte	
<i>Las Cortes de Cádiz y la sociedad española</i>	167
Manuel Pérez de Ledesma	
<i>Proyección exterior de la Constitución de 1812</i>	207
Juan Ferrando Badía	

Introducción

La Revolución liberal, ahora que el comunismo se ha descubierto como una vía sin salida, recupera la situación que tuviera hasta 1917 como origen de la contemporaneidad. La Revolución Francesa disfruta de una posición de privilegio por la prioridad y la violencia de su desarrollo. No se distinguió suficientemente entre el acontecimiento, único, del que Francia fue el escenario y el fenómeno, que se repitió en otras partes de Europa. El rechazo de la revolución por la opinión monárquica y de la monarquía por la republicana hizo, por su parte, que los franceses no viesen en la Monarquía Parlamentaria de 1791 un modelo político. Como consecuencia de estas dos consideraciones la imagen de la revolución liberal adolece de dos sensibles limitaciones: la reducción del fenómeno al caso francés y el desinterés por la Monarquía Parlamentaria como sistema político. En este libro tendremos ocasión de superar estas limitaciones al estudiar la Revolución en España y al destacar la importancia del sistema político que mejor muestra las ambiciones liberales.

Las alternativas políticas que precedieron a la reunión de las Cortes de Cádiz jalonan el camino hacia el poder de los liberales. En más de una ocasión, los enemigos de la revolución tuvieron la oportunidad de interrumpir un proceso complejo que se extendió desde septiembre de 1808 a la apertura de las sesiones dos años después. La asamblea hubo de fijar sus reglas de acción, imponer su autoridad, no sólo sobre la Regencia sino sobre las instituciones nuevas y viejas, reacias a someterse. Resueltos los problemas fundacionales, reconocido su poder soberano, aún tuvieron que repartir su actividad entre dos grandes objetivos: la configuración de un nuevo régimen

que se completa con la promulgación de la Constitución de 1812 y la actividad legislativa, destinada a reformar día a día los muchos males que la sociedad del Antiguo Régimen tenía a sus ojos. Las Cortes fueron, de acuerdo con el modelo en el que se incluyen, una Convención. De acuerdo con la doctrina de la división de poderes, las Regencias debieron encarnar el poder ejecutivo, pero las Cortes no les permitieron nunca olvidar que la soberanía residía en ellas. La primera experiencia de un Ejecutivo dual —Regencia, ministros— planteó el delicado problema de las competencias respectivas de uno y otro. La Constitución de Cádiz responde al modelo político de lo que se entiende como Monarquía Parlamentaria. La decisión final de las diferencias entre los poderes correspondía a las Cortes. El radicalismo del sistema parlamentario influyó en su fracaso en los tres países que lo intentaron, el último de ellos Portugal, pero en definitiva suya sería la victoria, como puede verse en las monarquías parlamentarias de nuestros días.

Los derechos del hombre no sólo legitimaban el nuevo sistema político, sino que exigían una nueva forma de Estado. La igualdad estaba reñida con la diversidad de fueros e instituciones. Llamamos Estado unitario a aquella forma de Estado en la que los ciudadanos son iguales ante la ley —los mismos derechos y las mismas obligaciones— y no sólo en términos de doctrina sino en la práctica de actos como la participación electoral o el pago de contribuciones. Para organizar la igualdad fue preciso crear las provincias de forma que todos los ciudadanos viviesen bajo las mismas instituciones y autoridades y estuviesen a la misma distancia del poder. La relación del ciudadano y la autoridad transcurre a través de una misma línea de autoridades y procedimientos. Característica esencial de la revolución liberal en el continente es que no se limitase a cambiar el régimen sino también la configuración social. La reordenación de la sociedad de acuerdo con los derechos del hombre —libertad, igualdad y propiedad— puso fin a la vieja sociedad que combinaba la ordenación estamental, basada en el privilegio, con la clasista, apoyada en la riqueza. En su lugar surgió una sociedad que creían o quisieron creer ofrecía igualdad de oportunidades. La obra de las Cortes, en particular la Constitución de 1812, fueron para la opinión liberal europea la experiencia más valiosa y por lo mismo la más digna de ser imitada.

La formación de las Cortes (1808-1810)

Manuel Morán Orti

Cuando las Cortes Generales y Extraordinarias promulgaron su revolucionario decreto de 24 de septiembre de 1810 no sólo señalaron el punto de partida de un proceso que ha durado hasta nuestros días, sino que se formalizaba también una ruptura —no meramente simbólica— con un pasado representado en lo que conocemos de manera general, como Antiguo Régimen. Ahora bien, las revoluciones no son la expresión más habitual del devenir histórico (Alvarez Junco ha recordado el *natura non facit saltum* leibniziano) ¹ ni surgen de manera aleatoria, a la buena de Dios: de ahí que una indagación integral sobre el origen y la naturaleza de esa quiebra, requiere el análisis de una multiplicidad de planos durante el tramo cronológico anterior, la confluencia entre el fin del equilibrio internacional dieciochesco y el deterioro estructural de la monarquía. Pero asimismo es claro, que merece especial atención el segmento político inmediato, pues es ahí donde se manifiesta el carácter súbito y traumático que da rango revolucionario a esta transformación en su totalidad.

1. La crisis del Estado y el levantamiento popular

La larga crisis del Estado español desembocó al fin, a través de jalones bien definidos —Fontainebleau, El Escorial y Aranjuez— en las abdicaciones de Bayona, cuando los litigios de la familia real hi-

¹ ALVAREZ JUNCO, José. «Sobre el concepto de revolución burguesa». *Homenaje a José Antonio Maravall*. Madrid, 1985. I, 149.

cieron recaer la posesión de la Corona en la dinastía Bonaparte. Es evidente que lo allí acordado el 6 de mayo de 1808 no pasaba de un simulacro de legalidad, simple cobertura de una imposición externa, pero que a fin de cuentas se trataba de un hecho inusitado, con influencia decisiva en el desmoronamiento del aparato político-administrativo de la vieja monarquía. El esquema narrativo de Miguel Artola sigue siendo válido a este respecto: la Junta nombrada para gobernar en ausencia de Fernando, no tenía otras instrucciones que conservar las buenas relaciones con el general al mando de las tropas francesas destinadas a la invasión de Portugal, un objetivo que demostró ser incompatible con la lealtad debida al nuevo monarca. Mal que bien, la Junta consiguió salvar ese equilibrio hasta los primeros días de mayo, cuando la presión del duque de Berg, bien respaldada por el poderoso ejército «aliado», las contrapuestas instrucciones de Carlos y Fernando y a la postre por el desenlace de Bayona, la hicieron plegarse a las decisiones imperiales. Estos hombres, ministros de José I en un futuro inmediato, ocultaron entonces, para luego destruir los últimos decretos reales: los relativos a la convocatoria de Cortes y la declaración de guerra a los franceses.

Tampoco el Consejo de Castilla, máxima autoridad del país en el orden jurídico-administrativo, supo estar a la altura de las circunstancias. Es cierto, puede concederse, que sus reticencias formalistas constituyeron un filtro a las exigencias de Murat y a la debilidad de la Junta de Gobierno, pero nada a fin de cuentas, de entidad suficiente como para salvaguardar el orden legal —lo que constituía en definitiva su razón de ser— y de ello tomarían nota en el futuro las autoridades insurgentes. Igualmente, puede afirmarse que los organismos de gobierno a nivel territorial como eran chancillerías, audiencias y capitanías generales, siguieron paso a paso el ejemplo dado por las autoridades centrales. Pero no interesan aquí tanto los pormenores de la crisis del Estado, algo que en lo fundamental no ofrece en el día problemas de particular envergadura, como subrayar sus consecuencias finales, el vacío de poder que fue premisa necesaria para el posterior desenvolvimiento de la revolución de España.

En última instancia, el debate historiográfico en torno a la significación precisa de los acontecimientos de mayo de 1808 sigue abierto², aun cuando los hechos, a grandes rasgos, son conocidos: al llegar a las provincias las noticias de Madrid sobre lo ocurrido el 2 de mayo y los sucesos de Bayona, se sucedieron violentas acciones de re-

² ANDRÉS GALLEGO, José. «El proceso constituyente gaditano: cuarenta años de debate». *Gades* 16. 1987. pp. 119-140, donde se plantean los principales problemas pendientes sobre el ciclo historiográfico de las Cortes de Cádiz.

pulsa en las que el elemento popular ejerció un indiscutible protagonismo. Pero la indecisión, cuando no un apego solapado de las autoridades a las instrucciones remitidas por la Junta de Gobierno, obligó generalmente a su destitución, llegándose incluso en determinados casos a la eliminación física. El conde de la Torre del Fresno y el marqués del Socorro pagaron con la vida sus vacilaciones en la primera hora, en tanto que —recuerda Angel Martínez de Velasco—³ la instalación de una horca frente a la Capitanía General de Valladolid fue determinante en la patriótica decisión de don Gregorio de la Cuesta, quien se puso al frente de la insurrección en Castilla. También la convicción en la unanimidad del movimiento contribuyó a su extensión, culminando en la formación de Juntas provinciales y correccionales —18 Supremas en los primeros momentos, según A. Moliner⁴— que se proclamaron soberanas en sus respectivos territorios.

La sincronía, así como la evidente semejanza en el mecanismo activado, han sugerido a algunos autores la posibilidad de una inducción directa en el origen de los sucesos de mayo. Carlos Corona, que formuló la hipótesis con muchas precauciones en el segundo Congreso histórico sobre la guerra de la Independencia⁵, relacionaba la iniciativa con el aparato creado previamente por la «conspiración fernandina» en el contexto de Aranjuez. Indudablemente tal teoría («una minoría rectora inteligente»), goza de la claridad característica de las explicaciones simplistas, pero su soporte informativo (como ya admitió Corona) es realmente endeble; con todo, ha supuesto un incentivo, falta hacía, para profundizar en la naturaleza y motivación de las revueltas.

En línea opuesta, la interpretación clásica del movimiento tiende a configurarlo como una respuesta —espontánea y legal, nacional y popular— determinada por la agresión externa al sistema de valores ideológicos propios del Antiguo Régimen: religión, monarquía e independencia, a lo que hay que sumar una importantísima componente reivindicativa de carácter antigodoyista, expresión de una legalidad ultrajada. Evidentemente, todo esto está avalado por la historio-

³ MARTÍNEZ DE VELASCO, Angel. *La formación de la Junta Central*. Pamplona, 1972. pp. 72-73.

⁴ MOLINER PRADA, Antoni. *La Catalunya resistant a la dominació francesa. La Junta Superior de Catalunya (1808-1812)*. Barcelona, 1989. p. 16.

⁵ CORONA, Carlos. «Precedentes ideológicos de la guerra de la Independencia». *El Congreso Histórico Internacional de la Guerra de la Independencia y su época. Zaragoza 30 marzo-4 abril 1959* (Institución Fernando el Católico. Zaragoza, 1959). 28 pp. También asumida por MORANGE, Claude. «El conde del Montijo. Reflexiones en torno al "partido" aristocrático de 1794 a 1814». *Trienio* 4. 1984. p. 39.

grafía de la época, cuyo tono representa bien una proclama a los murcianos, fechada el 20 de junio de 1808:

Una misma es la Religión; uno mismo el Monarca Grande y deseado, que esperamos ver en su Trono a costa de nuestros esfuerzos y nuestra lealtad; y unos mismos los intereses propios de no sujetarnos al yugo de un tirano (...).

Y añade fundamentales matices en páginas sucesivas:

¿Las abdicaciones han sido voluntarias? Y aún quando lo fueran, ¿Los Reynos son acaso fincas libres que se dispone de ellos sin la voluntad general legítimamente congregada? Sepa el mundo, que los murcianos conocen sus deberes, y obran según ellos hasta derramar su sangre, por la Religión, por su Soberano, por su conservación y la de sus amados hermanos todos los españoles⁶.

Ahora bien, si la pervivencia de un concepto de libertad política tradicional —acaso muy elemental— actuante en la revolución⁷ es algo más que una hipótesis, ciertamente no es posible atribuir a la acción popular un sustrato doctrinal tan elaborado como era el contenido en esas tempranas proclamas y manifiestos, ni es fácil imaginarse a sus autores —juristas, canónigos— en el papel de matagabachos durante las jornadas de mayo. Ciertamente, Fernando VII conocía la validez —así lo demostró en Bayona— de los derechos de la nación o la necesidad de convocar Cortes para proceder al cambio de dinastía. También los alegó el Consejo de Castilla (cuando le convenía), algún magistrado como Jovellanos, o el anónimo autor de una muy jurídica denuncia a la usurpación de la Corona⁸; pero ni siquiera da la impresión de que esas nociones formaran parte del bagaje cultural de las clases ilustradas⁹. Dicho en otras palabras, el problema que se plantea la historiografía moderna consiste en delimitar el alcance del fenómeno racionalizador, o de lo que era mera propaganda respecto a las auténticas motivaciones. ¿Qué pensar de esas ape-

⁶ *Discurso de la Ciudad de Murcia a sus Hijos, haciéndoles ver sus antiguas glorias, y llamándolos a la común defensa, a la unión y a la victoria*. Valencia, 1808. pp. 1 y 7.

⁷ ANDRÉS GALLEGO, José. «El concepto popular de libertad política en la España del XVIII». *De la Ilustración al Romanticismo: II Encuentro: Servidumbre y Libertad*. Cádiz 3-5 abril 1986. Cádiz, 1987. p. 65, con especial referencia a los motines de 1766.

⁸ *Cargos que el Tribunal de la Razón de España hace al Emperador de los Franceses*. Madrid, 1808. 23 pp. en 4.º. f.: ARTDALM.

⁹ JURETSCHKE, Hans. «Concepto de Cortes a comienzos de la guerra de la Independencia. Carácter y actualización». *Revista de la Universidad de Madrid*. IV/15. 1955. pp. 369-405.

laciones a la resistencia popular, mediante la idealización de Fernando VII en términos como los que siguen?:

Su alimento y sus delicias, qual otro Samuel, desde su infancia fue la devoción, el retiro, el sufrimiento, la lectura de buenos libros: el juego, la caza, los espectáculos y los frívolos divertimientos apenas los conoció¹⁰.

Junto a esto, es claro que la presencia de una conciencia revolucionaria —en el sentido moderno del término— era aún minoritaria en España, pero también que estaba destinada a extenderse, en la medida en que urgía dar un contenido ideológico convincente a la insurrección. Tal supuesto tiende a dar la primacía a la coyuntura histórica —la crisis de poder— sobre cualquier otro factor actuante en el cambio de régimen, y así lo ha recordado R. Blanco Valdés: «Ninguna revolución triunfante ha sido hecha por un movimiento declaradamente revolucionario que movilizara a las masas»¹¹; e igualmente, todo ello nos previene contra el riesgo de extraer conclusiones unívocas sobre acontecimientos a los que la gran multiplicidad de protagonistas e intereses en juego, han dotado de una indudable complejidad.

Evidentemente, las mismas precauciones deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar la inmediata prolongación de estos sucesos, la fase protagonizada por las Juntas provinciales. Pero dato interesante: las autoridades destituidas y, en general, las «fuerzas vivas» fueron llamadas a los nuevos organismos de gobierno por aquellas clases populares que habían iniciado la revolución, pero que carecerán paradójicamente, de representación en ellos. Por lo que hoy se sabe, la gestión de las Juntas, fundamentalmente orientada al mantenimiento del orden público y a la defensa —levas, intendencia, armamento—, discurrió por pautas poco innovadoras, incluso con llamativas manifestaciones de adhesión a la mentalidad tradicional; en este orden de cosas se inscribe el decreto de la Junta de Gerona, que

¹⁰ *Barcelona engañada y desengañada* (Oficina del Diario de Valencia, 1808). 8 pp. en 4.ª. La apelación al sentimiento religioso había sido ya activada en la guerra contra la Convención, pero de forma paralela, es preciso tener en cuenta la incidencia negativa de la intervención extranjera sobre las condiciones de vida de la población: BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Rey, Cortes y Fuerza Armada en los orígenes de la España Liberal, 1808-1823*. Madrid, 1988. pp. 52-53 y 62. En el mismo sentido, ROURA, L. «La sociedad catalana y la guerra entre España y la Convención: ¿Una lucha contra la Revolución?». *Trienio* 13. 1989. Passim.

¹¹ BLANCO VALDÉS, R. *o.c.* 49, con referencia a T. Skocpol; también las reflexiones de AGUIRREZÁBAL, M.ª Jesús y COMELLAS, J. L. a ese respecto: «La conspiración de Picornell (1795) en el contexto de la prerrevolución liberal española». *Revista de Historia Contemporánea* 1. 1982. p. 8.

nombraba «Generalísimo de las armas» a San Narciso (en Granada se había proclamado a la Virgen de las Angustias), con solemne entrega de los distintivos «dentro de su sepulcro»¹². La Junta de Granada se distinguió, a lo que parece, por la dureza represiva en posteriores tumultos, tumultos que ocasionalmente habían culminado en el asesinato, acaso simples ajustes de cuentas, de gente significada por los favores recibidos de Godoy, o por manifestaciones extemporáneas de simpatía a la cultura francesa. Así, tras el linchamiento de don Pedro Trujillo (esposo de Micaela Tudó) el 30 de mayo, la Junta saldría del paso agarrotando sin formalidades legales a tres negros dominicanos —ya es significativo— bajo el pretexto de «conspiración»¹³.

Sin embargo, las declaraciones de corte ideológico de las Juntas no son homogéneas, ni siquiera constantes con su propia trayectoria, algo que ya podría esperarse en una multiplicidad de cuerpos caracterizados precisamente, por su numerosa composición. La de Sevilla, que se atribuía ínfulas de supremacía, hizo poner en su sello las leyendas de «*Religión, Patria y Rey*», así como «*Fernando VII y en su real nombre la Suprema Junta de Gobierno de España e Indias establecida en Sevilla*»¹⁴. Parecida ideología inspiró a la de Cataluña cuando aclaró el alcance de su propia autoridad al Consejo de Castilla. El párrafo resulta sumamente aleccionador:

en medio de la inaudita y difícilísima situación, en que se ha visto la Nación privada de la presencia de la sagrada persona del Monarca, e impedida de oír su voz y conocer por ella su soberana voluntad, y todo mando y gobierno, le ha sido preciso elegir una autoridad, que ejerciese las funciones de la Soberanía en su real nombre, cuya autoridad han confiado los pueblos de un voto general a sus Juntas Supremas (...) solo tiene resuelto ejercer la Soberanía en la precisa parte que conviene para salvar a la Patria¹⁵.

Pero con tales manifestaciones, contrasta el contenido rupturista que iba implícito en una propuesta sobre convocatoria de Cortes de la Junta General del Principado: «La soberanía *reside siempre en el pueblo*, principalmente cuando no existe la persona en quien la haya cedido, y el consentimiento unánime de una nación autoriza todas las

¹² *Correo de Gerona* (6 julio 1808), p. 1. Decreto 1 julio.

¹³ GALLEGO BURÍN, Antonio. «Granada, en la guerra de la Independencia (1808-1814)». *RCEH de Granada* XII/1. 1922, p. 78.

¹⁴ GÓMEZ IMAZ, Manuel. *Sevilla en 1808. Servicios patrióticos de la Suprema Junta en 1808 (...)*. Sevilla, 1908. p. 56.

¹⁵ *Gazeta Militar y Política del Principado de Cataluña*. n.º 8. 15 septiembre 1808. pp. 57-58.

funciones que quiera ejercer»¹⁶. De ahí que, en conjunto, cabe atribuir a las Juntas «un papel ambivalente y contradictorio»¹⁷, pues si de puertas adentro mantuvieron el tradicional estado de cosas, poseían en último extremo una significación revolucionaria cuyos efectos se harían operativos en un plazo más largo. Dicha significación responde tanto a la lucha pertinaz con el leguleyo Consejo de Castilla (y con la Junta Central), en defensa del *status* por ellas alcanzado —contrario, sin duda, a la continuidad jurídica con el Antiguo Régimen— como a una creciente afirmación de su propia legitimidad, basada en el principio revolucionario de la soberanía de la nación. Con todo ello, las Juntas contribuían en buena medida a proyectar las tendencias innovadoras sobre el nuevo centro de poder, la Junta Central, que entonces se estaba configurando.

2. La Junta Central y sus orientaciones ideológicas

Con la creación de la Junta Central el 25 de septiembre se alcanzaba, siquiera en apariencia, el grado de unidad requerido para organizar racionalmente la defensa y uniformar la acción gubernativa en el territorio libre de enemigos. Pero simultáneamente —fue el precio pagado por esa unificación— la dirección del proceso político se adentraba por cauces aún más restringidos, alejándose así de las bases populares que habían dado el primer impulso a la revolución.

Acaso sea exagerado calificar de golpe de Estado la instalación del gobierno soberano que formaron los representantes de las Juntas Superiores, cuando se reunieron en Aranjuez. Es cierto, sin embargo, que bajo diversos supuestos, cierto número de Juntas habían proporcionado a sus enviados poderes limitados en cuanto a duración y atribuciones (Sevilla y la Junta Reunida de Galicia-León-Castilla, particularmente), adecuados más bien para el establecimiento de un organismo delegado, o coordinador de las actividades de las provinciales; obviamente, tales poderes debieron ser reformados por los comitentes, al imponerse en Aranjuez un modelo de gobierno que aspiraba a ejercer el poder sin restricciones. También en Aragón, donde —al parecer— se apoyaba la idea de un congreso destinado a elegir un Consejo de Regencia en calidad de Ejecutivo, el general Palafox se vio obligado a remitir nuevas credenciales a sus vocales: «para que

¹⁶ «Proposición sobre convocación de Cortes» (texto de FLÓREZ ESTRADA, A.) Oviedo, 13 junio 1808. En *Si no hubiera esclavos no habría tiranos*. Edición a cargo de Juan Francisco Fuentes. Madrid, 1988. pp. 32-33.

¹⁷ MOLINER PRADA, Antonio. «La peculiaridad de la revolución española de 1808». *Hispania*. XLVII/165. 1987. p. 631.

con la misma libertad que los más de los señores diputados en la Junta Central puedan proponer, deliberar, aprobar, reponer, reformar y hacer todo lo que les pareciere y creyesen en su conciencia más útil a la patria, en general, y a este reino, en particular, más conducente a redimir la persona de nuestro soberano Fernando VII y restablecerla en su trono y más conforme a los verdaderos intereses, defensa y felicidad de la España y sus Indias»¹⁸.

Por otra parte, que la autoridad de la Central procedía genéricamente de las Juntas, era algo obvio para todos. Ahora bien, sus otorgantes ¿la habían adquirido a su vez en virtud de un levantamiento legítimo, sancionado incluso por las leyes de Partida, como llegó a sostener Jovellanos? O como empezaba a afirmarse abiertamente, ¿se trataba más bien de una soberanía de nuevo cuño, conquistada por la nación a partir de la ruptura con el viejo orden constituido? Las consecuencias de esta alternativa eran de mucha trascendencia, pero como es sabido, la Central no llegó a definirse de manera especulativa al discutir su reglamento, aunque promulgara habitualmente sus decretos a título interino, en nombre de Fernando VII.

La significación unívoca de la Central como poder revolucionario dista, por tanto, de ser nítida, máxime porque como el mismo Artola advirtió, el programa de la revolución carecía todavía de un perfil concreto. Por el contrario, es de destacar la inestable afinidad de opinión entre los centrales («dependía del asunto y del momento», dirá Federico Suárez)¹⁹, lo que, en conjunto, aconseja destacar más bien su carácter de escenario apto para la confrontación entre diversas tendencias, aún no bien perfiladas ideológicamente.

Tradicionalmente, las principales orientaciones en la Junta han venido siendo asociadas a los nombres del conde de Floridablanca, don Gaspar Melchor de Jovellanos y don Lorenzo Calvo de Rozas. A este respecto, las precisiones avanzadas por Demetrio Ramos resultan esclarecedoras en cuanto a la coherencia ideológica de un Floridablanca, preocupado por la concentración del poder (en sus propias manos), cara a la implantación de un reformismo administrativo al estilo dieciochesco²⁰. La cosa explica de forma convincente la preferencia del viejo conde por la Junta, frente a cualquier otra opción política de las que entonces se apuntaban —Cortes o Regencia—;

¹⁸ ARTOLA, Miguel. *Los orígenes de la España contemporánea*. Madrid, 1959. I, 207.

¹⁹ SUÁREZ, Federico. *El proceso de la convocatoria a Cortes (1808-1810)*. Pamplona, 1982. p. 42. También MORANGE, C. *art. cit.* p. 40, donde atribuye a la Central «una significación doble y contradictoria».

²⁰ RAMOS, Demetrio. «El conde de Floridablanca, presidente de la Junta Central Suprema, y su política unificadora». *Homenaje a Jaime Vicens Vives*. II, 499.

pero este juicio, debe advertirse, no modifica sustancialmente la significación conservadora que le ha venido endosando la historiografía, en tanto que —es claro— su muerte en diciembre de 1808 facilitó el despliegue de las orientaciones reformistas. Idéntico pragmatismo, sugiere Morange, habría guiado la actuación del «partido aristocrático». En este caso se trata de un grupo de poder naturalmente inclinado a la Regencia —su intervención es pieza clave según el autor, en todos los momentos críticos que atravesaría el gobierno en lo sucesivo—, pero que apoyó tácticamente la formación de la Central, a fin de neutralizar el potencial revolucionario latente en los poderes locales.

Jovellanos era, por supuesto, el elemento más preeminente con que contaban los partidarios de las reformas. Sin embargo, hay lógica en la opinión que entonces formuló en favor de la Regencia (que a su vez se encargaría de convocar Cortes), puesto que se trataba de la solución más análoga a lo previsto por la ley de Partida correspondiente²¹. Tal opción, ciertamente antirrevolucionaria, no choca realmente con una interpretación en clave ilustrada del pensamiento del asturiano, aunque es claro que el dato potencia más bien una explicación, digamos de corte historicista. Desde esa perspectiva, se entiende bien su insistencia en la legalidad del derecho extraordinario de insurrección («lo tiene el pueblo español por las leyes fundamentales de su Constitución»), tesis que vertebra su *Memoria en defensa de la Junta Central*, como eslabón de la continuidad jurídica que propugnó, particularmente en relación con las «mejoras» de alcance constitucional. Ahora bien, como afirmó F. Suárez, si ese constitucionalismo histórico demuestra ser coherente hasta al menos el mes de mayo de 1809, resulta dudoso que las posteriores soluciones que Jovellanos aportó al «grand affaire» de Cortes —su preferencia bicameralista, o la misma ambigüedad de la Instrucción a la Junta de Legislación— tuvieran ya mucho que ver con las viejas leyes de España. Desde este supuesto, la evolución doctrinal de Jovellanos hacia fórmulas parlamentarias de inspiración británica, probablemente debe atribuirse a la influencia de lord Holland²², su confidente y asesor oficioso durante aquellos meses de intensa planificación política.

En cualquier caso, la tradición jurídica no era, ni de lejos, una preocupación compartida por todos los interesados en la regenera-

²¹ JOVELLANOS, Gaspar Melchor de. «Memoria en que se rebaten las calumnias divulgadas contra los individuos de la Junta Central (...)». *Obras publicadas e inéditas de D.---*. Colección hecha e ilustrada por D. Cándido Nocedal. BAE 46. Madrid, 1963. I, 512, con referencia a la ley 3.ª, tít. XV, Partida II (si bien precisa ahí la imperfecta adecuación de esa ley a la circunstancia del caso).

²² SUÁREZ, F. o.c., *El proceso (...)*. pp. 146-150.

ción estructural de la nación. El grupo de Quintana y el *Semanario Patriótico*²³ —minoritario, pero especialmente influyente en el ámbito de la opinión como portavoz del liberalismo emergente— encontró apoyo dentro de la misma Junta, al menos en las personas de Calvo de Rozas y el vizconde de Quintanilla, dos de los vocales. Se trata en este caso de los representantes más genuinos de la interpretación revolucionaria sobre los sucesos del año ocho: supuesta la inexistencia (o la caducidad) de la vieja Constitución histórica española, la nación se había ganado, mediante la insurrección, el derecho a pactar nuevamente y sin limitaciones su existencia política y social.

En definitiva, la coincidencia, pero también las diferencias entre una y otra opción reformista se proyectarían de forma alternativa en la historia de la Junta Suprema hasta su desenlace final. Pero quedaba también en pie el hecho, inmediatamente advertido por los coetáneos, de que el nuevo poder soberano surgía lastrado por una serie de equívocos y reticencias —afectaban tanto a su entidad como al origen de su legitimidad— que condicionarían gravemente (y en breve plazo) su capacidad de actuación.

3. Hacia la convocatoria de las Cortes

Como ha advertido Hans Juretschke, la idea de Cortes constituía entonces una aspiración común a las ideologías más dispares, aunque con alcance muy diverso en cuanto a su contenido. A través del testimonio de don Pedro Cevallos, era ya también conocido el decreto de Bayona del 5 de mayo de 1808, por el que Fernando había encargado al Consejo de Castilla que se ocupara de la convocatoria. Sin embargo, es comprensible que tras la instalación de la Central, las circunstancias del momento —situación militar, carencia de una praxis precisa y aun la atracción del poder recién adquirido— parecieran aconsejar un aplazamiento. Fue así que cuando Jovellanos planteó la cuestión el 7 de octubre, se acordó «que negocio tan grave requería mayor meditación y examen», hasta el punto de que los centrales fueron postergando indefinidamente la fecha fijada para su discusión. Es cierto, sin embargo, que gran parte de las ideas contenidas en su

²³ Como observó COMELLAS, J. L. la libertad de imprimir que de hecho disfrutaron los españoles durante aquellos meses, constituye un factor difícil de encarecer en cuanto a la difusión del ideario liberal. «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812». *Revista de Estudios Políticos* 126. 1962. p. 74. Sobre la valoración que conservadores y liberales dieron a la cuestión. ARTOLA, Miguel. «El camino de la libertad de imprenta, 1808-1810». *Homenaje a José Antonio Maravall*. Madrid, 1985. I, 211-219.

dictamen fueron a parar al manifiesto de *La Suprema Junta Gubernativa del Reyno a la Nación Española* (26 de octubre), papel concebido a la manera de programa o declaración de principios. No se entiende, por tanto, que A. Dérozier, muy en su línea de sublimar pegue o no pegue la figura de Quintana, atribuya al poeta la paternidad intelectual y no sólo literaria del manifiesto, aun cuando advierta su sesgo ideológico peculiar: «La Junta opina por el momento, que se deben restablecer y fortificar los derechos ancestrales. Quintana lo decía más netamente aún en la primera redacción (restablecer “la monarquía sobre sus bases antiguas”) que modifica, sin duda, por precaución (...)»²⁴. Junto al objetivo patriótico-militar, por tanto, la Junta manifestaba sus propósitos legislativos, pues «sabrán, sin transgredir el Estado, mejorar sus instituciones, y consolidar su libertad». Se mostraba cautelosa en cuanto a los cauces de la reforma, pero avanzaba ya ahí la idea de una consulta a los *sabios* («dedicados a la investigación de los principios sociales» y al «conocimiento y dilucidación de nuestras antiguas leyes constitutivas»), así como su participación en comisiones, algo ya previsto por Jovellanos en su dictamen, que se haría realidad varios meses después. Pero hasta entonces, todavía tenían que madurar las circunstancias.

La situación, evidentemente, se había ya modificado para el 15 de abril de 1809, cuando Lorenzo Calvo de Rozas propuso de nuevo la convocatoria de Cortes: mediaban las derrotas de Ciudad Real y Medellín, el gobierno había perdido buena parte de la confianza popular y amagaban iniciativas como la de la Junta de Sevilla, que solicitó entonces, conforme a los poderes limitados que en su momento había otorgado, la renovación de sus representantes en la Central. En este contexto, la oportunidad política de la convocatoria era evidente, como argumento de continuidad en favor de un gobierno cuya gestión comenzaba abiertamente a cuestionarse. Pero lo que merece destacarse, en todo caso, es que la moción de Calvo —redactada probablemente por Manuel José Quintana— se justificaba por la necesidad

²⁴ DÉROZIER, Albert. *Manuel José Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*. Madrid, 1978. p. 384. Sin embargo, hasta enero de 1809, Quintana no colaboró sino de manera extraoficial con la Central. Fue entonces nombrado oficial mayor de la Secretaría general de la Junta, cargo que —sin minusvalorar su decisiva proyección sobre todo este proceso— en absoluto justifica afirmaciones como «pronto será el secretario todopoderoso de este organismo político» (*ivi.* p. 383). El error todavía frecuente en la moderna historiografía, de calificar a Quintana como secretario general —en realidad lo fueron M. de Garay y P. Ribero— procede, según señaló A. Martínez de Velasco (*o.c.* p. 207) de una lectura equívoca de TORENO. *Historia del Levantamiento, Guerra y Revolución de España, por el Excmo. Sr. Conde de..., precedida de la biografía del autor escrita por el Excmo. Sr. D. Leopoldo Augusto de Cueto*. BAE 64. Madrid, 1953. p. 135.

de otorgar la sanción nacional a una nueva Constitución (que pondría la Junta con el auxilio de las correspondientes comisiones formadas por sabios, etc.), garante de las reformas exigidas por el estado de degradación a que había llegado el país. Su fundamento revolucionario estaba claro, así como el giro ideológico que suponía respecto a la posición, quizá aún ambigua, oficialmente sustentada por la Junta.

Lo que a continuación sucedió, el proceso de reconversión que sufrió la iniciativa de Calvo hasta el decreto de 22 de mayo, ha sido analizado de manera minuciosa por Federico Suárez: en resumen, aprobada la moción en la Junta y sus secciones, se encargó a Quintana la redacción del decreto de convocatoria, así como del manifiesto que debía acompañarlo. Pero, simplemente, la inspiración de ese papel, más bien frondoso en referencias al despotismo secular y cosas semejantes («Sepan que no queréis depender en adelante de la voluntad incierta o del temperamento alterable de un hombre solo; que no queréis seguir siempre siendo juguetes de una corte sin justicia, de un insolente privado o de una hembra caprichosa»), no satisfizo a la mayoría de los centrales. Sus dictámenes —particularmente el del baylío don Antonio Valdés y el del propio Jovellanos— contribuyeron a desvirtuarlo de forma sustancial, al reorientar tanto la cuestión de Cortes como el diseño de las futuras reformas desde el supuesto de un ordenamiento constitucional aún vigente, de raigambre nacional. El decreto de 22 de mayo en suma, hurtaba la iniciativa política a la tendencia liberal. Su decepción, bien expresada en la actitud de los redactores del *Semanario patriótico*²⁵, reforzó el malestar causado por el tono dilatorio del decreto (no se precisaba la fecha para la convocatoria), malográndose en parte el beneficio propagandístico que perseguía la Junta Central. Las consecuencias se harían sentir muy pocos meses después.

4. La Comisión de Cortes y el proyecto de Constitución

Conforme a la filosofía del proyecto asumido, el decreto de 22 de mayo mencionaba ya los instrumentos arbitrados para desarrollar esos contenidos. En primer lugar, la consulta a la opinión pública se concretó en la circular de 24 de junio sobre celebración de Cortes, reformas y mejoras en todos los ramos de la Administración. Aunque se había prometido «oír a los sabios y personas ilustradas», de hecho

²⁵ JURETSCHKE, Hans. *Vida, obra y pensamiento de Alberto Lista*. Madrid, 1951. pp. 50-52.

la circular fue cursada a un grupo limitado de personajes e instituciones —algunas Juntas superiores, audiencias y chancillerías, obispos, cabildos, ayuntamientos, universidades y otras autoridades locales—, como correspondía al modelo de consultas característico del Antiguo Régimen. Todo esto recortaba notablemente el alcance, un poco a la manera de los *cahiers de doléances*²⁶ que había pretendido la orientación liberal (moción Calvo-Quintana). Pero si es difícil hablar, por tanto, de una auténtica «consulta al país», esas respuestas constituyen sin lugar a dudas una buena muestra de la opinión sostenida, al menos, por los estratos más cualificados de la población. Hubo de todo en los informes, aunque es claro que reflejan una aspiración reformista mayoritaria; como ha explicado Miguel Artola, «la privanza de Godoy, por razones de muy diversa índole, es causa eficiente de un estado de opinión muy generalizado, que habremos de caracterizar como un cansancio del régimen monárquico absolutista, sentimiento unánime que reflejan los textos de todas las procedencias (...)»; y a lo que parece, se debe destacar «la insuficiencia y pobreza de lo que puede identificarse con un pensamiento tradicionalista» respecto a la convocatoria de las Cortes²⁷. Todo ello es de importancia primordial para comprender el rumbo que tomaría el proceso revolucionario, pero lo que ahora interesa recordar es que en contra de la mecánica prevista, el uso que se hizo del material relativo a leyes fundamentales y celebración de Cortes, fue mínimo. Luego volveremos sobre ello.

A fin de coordinar los trabajos preparatorios de la convocatoria, la Central creó una *Comisión de Cortes* en la que se integraron el arzobispo de Laodicea (presidente), don Francisco Javier Caro, don Francisco Castanedo, don Rodrigo Riquelme y el propio Jovellanos. Para desempeñar su encargo, la comisión se sirvió a su vez de siete *Juntas auxiliares* donde fueron acogidos «buenos y sabios cooperadores», en expresión de Jovellanos; gente distinguida que, en algunos casos, desempeñó actuaciones de mucho relieve en el posterior de-

²⁶ SUÁREZ, Federico. «La etapa preconstitucional de Cádiz». *Razón española* 34. 1989. pp. 173-188, donde traza el paralelismo entre la consulta de Brienne (1788) y el proyecto contenido en la moción Calvo-Quintana; sobre la filiación revolucionaria de Calvo, GONZALVO MOURELO, Ramón. «Calvo de Rozas. La gestación de las Cortes de Cádiz». *Aportes* 5. 1987. pp. 52-68.

²⁷ ARTOLA, Miguel. *o.c. Los orígenes (...)*. pp. 288 y 332. LA PARRA LÓPEZ, Emilio. «La opinión nacional sobre reformas eclesiásticas ante la convocatoria de Cortes (La "Consulta al país" de 1809)». *BRAH*. CLXXXI/II. 1984. p. 229; siguiendo esa pauta, considera los informes «un verdadero pronunciamiento de la opinión pública»; pero su afirmación debe ser considerada en relación con el ámbito eclesiástico por él estudiado. Por lo demás, carecemos de un estudio sistemático sobre el alcance ideológico de ese material en su totalidad.

sarrollo de los acontecimientos políticos. La tradicional confusión historiográfica sobre el número y denominación de las juntas ha sido despejada por F. Suárez, al trazar la trayectoria de las de *Ordenación y redacción*, *Medios y recursos extraordinarios*, *Legislación* (no «Constitución y legislación» ni «Real Hacienda y legislación»), *Hacienda real*, *Instrucción pública*, *Materias eclesiásticas* y *Ceremonial de Cortes*.

En conjunto, puede afirmarse que el artífice principal de la actividad desplegada por la Comisión fue Jovellanos, y que éste logró controlar las decisiones finales elevadas a la Central, aunque no sin dificultades y algún que otro revés: en primer lugar, porque Rodrigo Riquelme —el regente de la chancillería de Granada— y Francisco Javier Caro —catedrático en Salamanca— sostenían de manera habitual actitudes discrepantes en el seno de la Comisión, actitudes cuya significación real no ha sido ilustrada todavía de manera convincente; de hecho, la opinión peyorativa que esbozaron Holland, Jovellanos y Quintana sobre estos personajes encuentra una interpretación diferente en la moderna historiografía, más sensible al alcance, tendencialmente revolucionario, de su argumentación. En cualquier caso, esas dificultades cesaron a raíz de la reestructuración de la Junta Central (noviembre de 1809), cuando ambos fueron elegidos para la *Comisión ejecutiva*: «los revolucionarios perdían en el primero su más autorizado representante, y Jovellanos se deshacía de su más terrible rival»²⁸. En efecto, Mayáns y Garay, sus sustitutos en la Comisión de Cortes, demostraron ser mucho más afines a la orientación impuesta por el asturiano. Pero existe otro factor que debe ser tenido en cuenta: al decidirse Jovellanos por la presidencia de la junta de Instrucción pública, quedó desplazado de aquellas que realmente intervenían en las propuestas de largo alcance político, como eran las de Ceremonial (que presidió Antonio de Capmany) y Legislación (Riquelme). La labor de esta última se traduciría, aunque en fase posterior y de forma realmente imprevisible, en una importante contribución al triunfo de la orientación revolucionaria²⁹. Por ello, vale la pena detenerse siquiera de manera somera, en el análisis de su actividad.

²⁸ ARTOLA, Miguel. *o.c. Los orígenes (...)*, p. 279.

²⁹ María Cristina Diz-Lois puso de manifiesto la conexión existente entre la Junta de Legislación y la posterior Comisión de Constitución (creada a fines de 1810 por las Cortes de Cádiz), a través de la persona y los trabajos —fundamentales— de don Antonio Ranz Romanillos: Seminario de Historia Moderna. *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)*. Estudio preliminar por M.^a Cristina Diz-Lois. Madrid, 1976.

El encargo de redactar la *Instrucción* que debía guiar la tarea de la junta de Legislación recayó, cómo no, en el propio Jovellanos. Según ha advertido M. Artola³⁰, rasgos como la preocupación por la unidad constitucional, la uniformidad de códigos y la igualdad ante la ley —con la correspondiente supresión de los fueros privilegiados— reflejan el racionalismo inherente al pensamiento de su autor; sin embargo, sólo con mucha manga ancha puede sugerirse, como hizo Argüelles en su propia apología, que la Junta fuera comisionada para formar un proyecto de nueva Constitución. Por el contrario, le competía «meditar las mejoras que pueda recibir nuestra legislación, así en las leyes fundamentales como en las positivas del reino y proponer los medios de asegurar su observancia». El sentido del documento es claro, al subrayar el fin restaurador de la tarea («Reunidas y ordenadas las leyes fundamentales del reino la Junta examinará los medios de asegurar su observancia») sobre la facultad de innovar; en realidad, si la Instrucción ofrecía ensanche al talento creativo de la Junta en cuanto a la legislación común, éste debía limitarse, en el ámbito constitucional, a proponer nuevas formulaciones y, en su caso, exponer la necesidad de alguna que otra ley: «Pero en una y otra operación observará la Junta dos máximas muy importantes: una, que las leyes que propusiere sean conformes al espíritu de las ya establecidas, y otra, que sean pocas y claras para que su observancia sea más segura».

Aunque se juzgó de escasa utilidad, la Junta dispuso de las memorias y extractos —respuestas a la consulta del 24 de junio— que iba suministrando la junta de Ordenación. Ese material se fue leyendo durante las primeras sesiones (en el mes de octubre), según lo permitía la asistencia de sus miembros: de Riquelme se sabe que únicamente compareció a tres de las cinco sesiones celebradas antes de su paso a la Sección Ejecutiva; Antonio Porcel —incorporado a finales de noviembre—, asistió a una, y solamente el secretario, Argüelles, de quien no consta que tuviera a su cargo otras comisiones, se halló presente en todas las reuniones de la Junta³¹. Quizá por dificultades de ese estilo, el 29 de octubre se acordó delegar en don Antonio Ranz Romanillos (que paradójicamente se había ya distinguido por su colaboración en la Constitución de Bayona) el trabajo de recopilar «las leyes fundamentales de la monarquía española esparcidas por los diversos códigos de su jurisprudencia». De ahí arranca el rumbo inde-

³⁰ ARTOLA, Miguel. «El pensamiento político de Jovellanos, según la instrucción inédita a la "Junta de Real Hacienda y Legislación"». *Archivum* XII. 1962. p. 211.

³¹ SUÁREZ, F. o.c. *El proceso (...)*. pp. 257-260. Su exposición se sigue en estas líneas de manera muy directa, así como el estudio de M.^a Cristina Diz-Lois, antes mencionado.

pendiente que tomó el trabajo de la Junta, puesto que en lo fundamental, la respuesta de Ranz (5 de noviembre) consistió en un elenco de puntos que a su juicio había que decidir en calidad de «bases de la constitución monárquica que debe proponerse en virtud de lo prevenido en la Instrucción comunicada por la Comisión de Cortes» (sic).

Tomando ese papel como pauta, y partiendo de la necesidad de establecer la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las restantes sesiones se dedicaron —sin contradicción conocida de ninguno de los miembros de la Junta— a despejar la problemática planteada por Ranz. Así, en un principio acordó convocar Cortes estamentales (asunto que ya había aprobado la Central, como competencia propia de la Comisión), pero a la vista de los inconvenientes técnicos que esta fórmula ofrecía, se adoptó días después la propuesta de Argüelles, considerar como única base de representación la población del reino. Las decisiones que la Junta fue tomando hasta su disolución —enero de 1810— no dejan lugar a dudas sobre el sesgo revolucionario de la orientación emprendida: rasgos como la reunión automática de las Cortes, diputación permanente, iniciativa legislativa y veto real suspensivo, configuraban a la representación nacional en la línea de una moderna asamblea parlamentaria. La Junta estudió también el mecanismo para posibles reformas de la futura Constitución, así como las atribuciones del Poder Ejecutivo; se ocupaba del arreglo del Poder Judicial (abolición del tormento y creación de un tribunal de agravios fueron los acuerdos tomados), cuando la evacuación de Sevilla y el fin de la propia Central interrumpió su actividad.

Sin duda, hay algo de irreal en el camino seguido por la Junta de Legislación: labor realizada de puertas adentro, al margen y aun en contra de las directrices trazadas por la Comisión de Cortes, se diría destinada a carecer de repercusión. Y, sin embargo, nuevos quiebros en el curso de los acontecimientos dieron validez a su proyecto poco más de un año después.

5. Crisis y testamento de la Junta Central

Como los hechos se encargaron de demostrar a lo largo del verano de 1809, el decreto de 22 de mayo resultó ser un paliativo insuficiente para los problemas que venía arrastrando la Junta Central. Su eficacia gubernativa —bastante en entredicho por el pobre saldo militar, especialmente tras la retirada del gobierno a Sevilla— junto a la indefinición sobre los márgenes de su autoridad, era un blanco especialmente sensible a la crítica de los demás poderes fácticos: en

primer lugar, de las Juntas provinciales, cuya actuación ambivalente en este contexto resulta acorde con la caracterización global que de ellas ha esbozado A. Moliner Prada. Pero el habitual obstruccionismo de las Juntas ante las pretensiones de supremacía de la Central —rechazo del limitativo reglamento de 1 de enero, por ejemplo— asumió, no raramente, la forma de una defensa del nuevo estado de cosas frente a la intervención de terceros: concretamente la del Consejo Reunido (establecido por decreto de 25 de junio con los ministros dispersos de los antiguos consejos), cuando éste se manifestó en términos realmente desestabilizadores sobre la legitimidad jurídica de la Central. A su vez, se ha querido ver en el «partido aristocrático» —sea ello lo que fuere— un grupo de presión orientado a extinguir el proceso reformista, mediante el traspaso del poder a la casta nobiliaria. Pero si su extensión real, así como la finalidad última del «partido» aún resultan nebulosas, parece incuestionable la conexión existente entre determinadas iniciativas subversivas, que iban más allá del mero ámbito de la opinión. En este contexto hay que situar la conjura de Granada, protagonizada por el conde de Montijo (abril de 1809), sus gestiones posteriores ante Wellesley como comisionado de la Junta de Extremadura (pero sin contar para nada con la Central), o la conspiración de Sevilla, que, al decir de Toreno, aspiraba a «crear una regencia, reponiendo al Consejo Real en la plenitud de su poder antiguo, y con los ensanches que él codiciaba»; en este caso la cosa se desbarató por las indiscreciones del presidente del Consejo —Infantado— al embajador inglés, quien previno, a su vez, a la Central³².

Este era el ambiente cuando la crisis se desencadenó en el seno de la Central, a primeros de agosto, al confluir una serie de iniciativas coincidentes en la petición de una remodelación del sistema de gobierno. El baylío Valdés renovó entonces la cuestión de la sustitución de los vocales, solución que apuntaba a reforzar el principio de autoridad, satisfaciendo la principal reivindicación de las Juntas provinciales. En línea diametralmente opuesta, don Francisco Palafox presentó, a su vez, un duro alegato contra la gestión de la Central (se conocía ya la derrota de Almonacid), para terminar solicitando la

³² TORENO. *o.c.* p. 227. Establece también la relación entre el duque del Infantado y alguno de estos aristócratas, don Francisco de Palafox y el conde del Montijo, «arrastrado el segundo de su índole inquieta y desasosegada» (*ibi.* p. 199); sin embargo, C. Morange ha rectificado esa imagen de Montijo, trazando una trayectoria coherente de su actividad en esta época: vid. su artículo ya citado, así como «El Conde del Montijo durante la guerra de la Independencia. Apuntes para su biografía». *Trienio* 2. 1983. pp. 1-40; acaso la hipótesis global, el perfil coetáneo del «partido», esté necesitada de una base informativa más amplia.

elección de una regencia «con arreglo a las leyes de España». Cometi6 la imprudencia de sugerir el nombre de su pariente el cardenal Borb6n, lo que en su momento dio lugar a alg6n comentario malicioso de don Lorenzo Calvo, su compa6ero de diputaci6n por Arag6n. No parece casualidad que el Consejo Reunido representara pocos d6as despu6s (26 de agosto) en el mismo sentido. Como en el Manifiesto del de Castilla del a6o anterior, la pretensi6n de Regencia estaba montada sobre un aparato jur6dico muy al gusto de los jovellanistas³³, la vigencia de las leyes de Partida. Sin embargo, fue evidente para todos que la consulta del Consejo rebosaba oportunismo, ya que aprovechaba para hacer su propia apolog6a —bastante impol6tica— al tiempo que ped6a la extinci6n de las Juntas provinciales, origen de la ilegalidad jur6dica y, en definitiva, nocivas a la naci6n.

Es f6cil detectar una mutua interacci6n entre los diversos planteamientos que incidieron en el desarrollo de la crisis. Para empezar, la filtraci6n de la consulta del Consejo aboc6 dial6cticamente a las Juntas —algunas, por lo menos— a una justificaci6n que pasaba tanto por la descalificaci6n del Consejo (su debilidad ante Murat y todo lo dem6s) como por la asunci6n doctrinal de una ruptura hist6rica con la vieja estructura de la monarqu6a espa6ola. F. Su6rez se6ala la madurez de algunas formulaciones, entre las que quiz6 destaca la exposici6n de la Junta de Valencia de 15 de septiembre: «El pueblo se ha conquistado a s6 mismo, nada debe a las autoridades antiguas, y tiene acci6n para pedir que se constituyan bajo la forma m6s conforme a su misma libertad y a sus derechos». La legitimidad revolucionaria de las Juntas quedaba as6 sancionada, a pesar del tono conservador que caracteriz6 habitualmente su gesti6n, o de la presencia de obispos, generales, magistrados y otras dignidades en que abundaba su composici6n. Pero dato significativo, tambi6n se sumaron a la opini6n ya generalizada, sobre la necesidad de concentrar el gobierno en pocas manos.

Sin embargo, la resoluci6n del expediente sobre regencia estaba destinada a sufrir un tr6mite conflictivo en la Central. Aun despu6s de desecharse en la votaci6n del 7 de septiembre, el marqu6s de la Romana y nuevamente Palafox, volvieron a la carga a mediados de

³³ En la *Memoria* —documento justificativo al fin y al cabo—, Jovellanos se expresa en t6rminos negativos sobre esta maniobra, lo que no cuadra bien con la postura favorable que realmente sustent6 en esas fechas: SU6REZ, F. *o.c.* *El proceso (...)*, pp. 295-296; con la evoluci6n de la crisis el hombre deriv6 hacia una via media, la *Comisi6n ejecutiva* que desde el 1 de noviembre se ocup6 en exclusiva de los negocios de gobierno; la identificaci6n entre enemigos de la convocatoria de Cortes y partidarios de la regencia estaba clara para TORENO (*o.c.* p. 229), quien atribuye a Calvo de Rozas un papel determinante en el cambio de actitud de Jovellanos y sus amigos.

octubre. Si la exposición del primero (que «olía al aceite y contubernio de Frere», diría un Jovellanos ya muy enemistado con el marqués) no logró entonces convencer a la mayoría de los vocales, valió en cambio a su autor un puesto en la Ejecutiva, fórmula intermedia que terminó prevaleciendo como solución al problema de gobierno. En realidad, la formación de la Comisión ejecutiva era lógica, al legitimar la continuidad de la Central y las Juntas provinciales, a la vez que corregía las deficiencias advertidas en el mecanismo gubernativo. Pero, en cualquier caso, lo que conviene destacar aquí es el papel desempeñado por el negocio de la convocatoria de Cortes en la salida de la crisis, puesto que fue este el gran argumento utilizado para rechazar tanto las peticiones de Regencia, como la movilidad de los centrales que había solicitado Valdés (se votó el 16 de septiembre). La consecuencia obligada era, por tanto, un nuevo impulso al programa reformista, lo que dio sentido al famoso decreto de 28 de octubre, en el que se anunciaba la convocatoria de las Cortes para el 1 de enero, y su reunión para marzo de 1810.

Naturalmente, el nuevo compromiso asumido por la Central obligó a la Comisión de Cortes a una carrera contra el tiempo, para poner a punto la praxis de que carecían, con fijeza, las antiguas Cortes españolas. En este orden de cosas se sitúa la cuestión previamente acordada (con la oposición de Riquelme y Caro), sobre convocar a los tres estamentos tradicionales; sin embargo, faltaban aún por resolver otros aspectos de importancia capital, como el número de cámaras y de diputados, o el sistema electoral para el brazo popular. Sobre lo primero, la comisión propuso el modelo bicameral (18 de diciembre), pero para ello hubo de desentenderse de la recomendación de la Junta de Ceremonial y combatir el dictamen —sorprendente— del Consejo, en favor de la reunión de los estamentos en una sola cámara; algo que acaso da idea del alcance puramente orientativo, que la mayoría de los responsables de la convocatoria parecía conceder a los usos tradicionales sobre Cortes. A este respecto, los autores que se han ocupado del asunto con más detenimiento, atribuyen un valor paradigmático al voto de don Antonio Capmany, erudito realmente poco sospechoso de propugnar una ruptura histórica: «Se debe suponer que todas las innovaciones y reformas que se propongan y ventilen en las Cortes habrán de recaer en su mayor parte sobre clero y nobleza porque, en cualquiera de ellas, el pueblo sólo va a ganar y no a perder. No se puede dar un paso en la nueva Constitución que no sea pisando derechos y privilegios de aquellas dos clases, y también prerrogativas de la dignidad real». En la Central, no obstante, se votó en primera instancia la cámara única, bien que el acuerdo complementario de dejar a las Cortes esa decisión para lo sucesivo,

dio pie a que la Comisión, quizá alarmada, expusiera los perjuicios de que la asamblea tuviera competencias de orden constituyente. Convencidos los vocales por estas razones, una nueva votación zanjó la cuestión en favor de las dos cámaras el 20 de enero de 1810.

Mucho menos ardua fue la innovadora resolución de representar —mediante suplentes— a los reinos americanos y las provincias peninsulares ocupadas o, incluso, el procedimiento a seguir en la convocatoria del estado llano. La representación popular, más bien abigarrada, reuniría diputados nombrados por las ciudades con voto en Cortes (se tomó como referencia las de 1789), pero también por las Juntas Superiores provinciales. Sin embargo, el rasgo a destacar, de auténtico alcance revolucionario según se ha señalado, consistió en sancionar la concurrencia de una mayoría de 208 diputados («una mezcla de elección indirecta en quinto grado y de sorteo», define P. Chávarri)³⁴ elegida con base proporcional a la población de la nación. Con todo esto fue posible despachar el 1 de enero, como estaba previsto, la convocatoria e instrucciones electorales para el estado llano. Por el contrario, la carencia de una relación completa de Grandes y prelados, impidió que pudiera efectuarse entonces el llamamiento individual a aquellos privilegiados a quienes se concedió el derecho de asistir a la asamblea. Tal omisión, como es sabido, tuvo importantes consecuencias cuando nuevos incidentes complicaron los planes de la Junta Central.

Y es que con la entrada de los franceses en Andalucía, el motín de Sevilla (24 enero 1810) y la persecución de alguno de sus miembros, la desprestigiada Central se vio al fin en la necesidad —ya en Cádiz— de desprenderse del mando. Pero antes de llegar a ese extremo, cuidó de salvar del fracaso la parte más positiva de la labor desarrollada durante el año anterior. Fue así como a la vez que nombraba el Consejo de Regencia que debía sucederle, la Junta recogió en un último decreto, firmado por 21 de sus vocales, los acuerdos tomados cara a la celebración de las Cortes: en suma, se configuraba una asamblea estamental, que deliberaría en dos cámaras y contaría con una representación supletoria para América y la parte de la península dominada por los franceses; gozaría de capacidad legislativa (se especificaba la finalidad bélica y reformista de la convocatoria), pero bajo el control de la Regencia, que presidiría las sesiones y podría disolverla en un término no inferior a seis meses. Una diputación de Cortes —continuadora de la Comisión— quedaría a cargo de todas las cuestiones pendientes hasta la fecha de la instalación. Como

³⁴ CHÁVARRI SIDERA, Pilar. *Las elecciones de diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*. Madrid, 1988. p. 10.

ha afirmado José Luis Comellas, «el decreto de 29 de enero es un recurso híbrido, en que se intenta salvar las formas fundamentales del Antiguo Régimen, simultaneándolas con una serie de concesiones, no menos fundamentales, a los innovadores»³⁵. Se esperaba así acaso, garantizar el desarrollo de las futuras reformas por cauces moderados.

6. La instalación de un «Congreso Soberano»

Contra lo que en principio podía suponerse, durante los meses que antecedieron a la reunión de las Cortes la orientación liberal consiguió situarse nuevamente en la vanguardia del proceso reformista, posición que le permitiría imponer sus criterios en las fases sucesivas. Factor fundamental de este quiebro fue la pérdida —incomprensible a primera vista— del decreto de 29 de enero, cuya existencia permaneció desconocida al gran público hasta el mes de septiembre, cuando J. Blanco-White publicó en Londres una copia, recibida según dijo, «por mano de uno de sus más respetables amigos». No sin lógica, las sospechas recayeron entonces sobre Quintana, quien en su papel de oficial mayor de la Secretaría General (hasta su disolución a finales de febrero), tenía competencias sobre la documentación de la Junta. Tal versión ha sido modernamente discutida por A. Dérozier, que con tal de exculpar a su biografiado, no tiene inconveniente en arrojar lodo sobre Jovellanos, Garay y el arzobispo de Laodicea: «El enigmático papel había desaparecido ya entre los repliegues de su sotana o bajo los faldones de la levita de su buen amigo Garay». En cualquier caso, no se abrió una investigación —poco útil a esas alturas— de manera que este «sucio asunto», realmente determinante para una interpretación correcta de las tendencias actuantes, no ha sido aún hoy aclarado de forma satisfactoria³⁶.

De ahí que la actuación del gobierno sobre el tema capital de la convocatoria, ha sido diversamente interpretada por la historiografía. Toreno, Quintana y Argüelles —gente directamente implicada en estos sucesos— forjaron la versión tan repetida «de una regencia opuesta a la reunión de Cortes, que se resiste a llamarlas y que luego procura omitir todo aquello que pudiese darlas una configuración precisa, con objeto de que la reunión de diputados no consiguiese eri-

³⁵ COMELLAS, José Luis. *art. cit.*, pp. 75-76.

³⁶ DÉROZIER, Albert. *o.c.* p. 578, especialmente: SUÁREZ, F. *o.c.* *El proceso (...)*. pp. 427-438, sin llegar tampoco a una conclusión definitiva; quizá sea posible esperar mayor luz sobre el problema a través de una fuente importante, la recientemente anunciada por ALONSO, Nuria. «Noticia del archivo de Martín de Garay». *Trienio* 14. 1989. pp. 63-82.

girse en un organismo de gobierno»³⁷. Pero todo tiende a ser puesto en duda por la crítica moderna; quien como Artola, que acepta todavía «una oposición puramente teórica», o como Federico Suárez, que advierte las dificultades del momento —el descalabro militar en Andalucía y el problema financiero— apuntan más bien a perfilar la gestión de la Regencia en función de dos rasgos característicos: la falta de un criterio fijo sobre el tema —que la abocaría a soluciones dilatorias— y una acusada tendencia a contemporizar con las presiones externas. Evidentemente, éstas procedían de la opinión pública —la de los emigrados y los diputados de las Juntas Superiores—, pero principalmente de la Junta de Cádiz, que respaldaba sus argumentos con la autoridad de quien controlaba las finanzas del Gobierno.

De ahí que si se excluye la publicación del *Manifiesto a los Españoles Americanos* (en realidad destinado a prevenir tendencias emancipadoras, aunque el tono no fuera muy adecuado) y algún que otro papel, en los primeros cinco meses los regentes no mostraron mucha diligencia en el cumplimiento del encargo que tenían confiado. Por el contrario, desde finales de mayo sus reuniones reflejan ya preocupación por indagar el estado en que quedaron las cosas al cesar la Central, preocupación que condujo a convocar a don Martín de Garay para informar sobre esos particulares. Este, el antiguo secretario general, expuso en la noche del 14 de junio que en la Junta:

«al fin habían convenido unánimemente, y resuelto con la debida solemnidad, que las Cortes se convocasen y celebrasen por Estamentos, llamando con la debida distinción el Brazo Eclesiástico, el de la nobleza y el del Estado general. Pero que con la premura en que los sucesos desgraciados pusieron entonces al Gobierno, cometió el error de expedir separadamente la convocatoria del Estado general, y hacerlo con alguna anticipación a la de los demás Brazos, por parecerle que su ejecución exigía más tiempo, y que después las circunstancias no le permitieron expedir las otras convocatorias, con lo cual el público ha quedado imbuido en que las Cortes deben celebrarse concurriendo a ellas promiscuamente los individuos de todos Estados, sin la distinción de Brazos o Estamentos, autorizado por las antiguas leyes y costumbres»³⁸.

Aunque no se menciona expresamente en el *Diario de operaciones*, hay que suponer que los regentes quedaron desde entonces enterados de la existencia del famoso decreto de 29 de enero. En cual-

³⁷ ARTOLA, Miguel. *o.c. Los orígenes (...)*, p. 387.

³⁸ *Diario de las Operaciones de la Regencia desde 29 de enero de 1810 hasta 28 de octubre del mismo año, por D. Francisco Saavedra*. QUADRADO, F. *Elogio histórico del Excelentísimo Señor Don Antonio de Escaño (...)*. Madrid, 1852, pp. 321-322.

quier caso, esa información dio lugar a un examen de los papeles de la Central, entonces desperdigados en manos de don Manuel Abella (destinado a Londres), don Pedro de Alcocer y la Secretaría de Gracia y Justicia (depositados por Quintana), sin contar los que habían quedado en Sevilla. A pesar de las dificultades fue posible localizar los acuerdos sobre estamentos (27-VI-9), convocatoria a los privilegiados y reunión en dos cámaras (20-I-10); sin embargo, el traspapelado decreto original de 29 de enero —el único documento con fuerza legal— sólo aparecería en el archivo de Gracia y Justicia a finales de octubre, cuando las circunstancias hacían ya inviable su aplicación.

Es en este punto cuando la orientación liberal inicia toda una campaña de presión ante el gobierno. El conde de Toreno y don Guillermo Hualde, comisionados por las Juntas Superiores, se entrevistaron con los regentes el 17 de junio (y nuevamente, una semana después); al día siguiente eran diputados de la Junta de Cádiz los que representaban en el mismo sentido, «a saber, que se apresurase cuanto fuese posible la celebración de las Cortes, y que nada se añadiese a la convocatoria promulgada en 1 de enero de este año». Como consecuencia de estas gestiones, la Regencia acordó dos medidas tan contrapuestas como eran activar las elecciones que se debían realizar conforme a la Instrucción —«para satisfacer los deseos del público», dijo— al tiempo que enviaba todo el expediente al Consejo Reunido. Con ello, se condenaba a rehacer el camino recorrido por la Central en este asunto, si bien el tono de improvisación y las vacilaciones que al parecer presidían todas sus determinaciones, podían ya augurar un desenlace diverso.

Si los regentes esperaban un dictamen favorable a los estamentos —como sugiere Artola— debieron quedar muy decepcionados con los que emitieron el Consejo Reunido y el de Estado, a quien se consultó a continuación (3 de agosto). En definitiva, se confirmaba lo ya sabido por Garay acerca de los acuerdos de la Central, pero a esas alturas todo reflejaba un estado de ánimo en favor de la representación única en Cortes; conclusión en la que parecía haber influido, de manera decisiva, una conciencia generalizada sobre el origen popular y nacional de la revolución. F. Suárez expone a este respecto el argumento alegado por don Nicolás Sierra («no muy jurídico, pero muy expresivo, sobre todo en boca de un ministro de Gracia y Justicia y fiscal del Consejo de Castilla»):

hizo ver energicamente que la revolución ha sido del pueblo y éste tiene su mérito en nuestra causa; que la opinión que se ha hecho nacer en él por las proclamas del gobierno es de que es soberano; que las Castillas destruyeron

las Constituciones libres de Aragón y Navarra, que lloran aquellos naturales, y que sería muy impolítico citar ahora los brazos, que han tenido la menor parte de estos hechos ³⁹.

La Regencia, al fin, acordó la reunión sin estamentos, pero —cosa típica— hasta cuatro días antes de la apertura de las Cortes no se decidió a publicar el decreto correspondiente. Antes, sin embargo, hubo de ocuparse, de forma un tanto precipitada (y, a menudo, contradictoria) de las restantes cuestiones requeridas por la convocatoria, por ejemplo, el nombramiento de suplentes para las provincias invadidas y la representación de los territorios americanos, punto (merece recordarse) en el que los liberales peninsulares no mostraron interés por el criterio proporcional ⁴⁰. Si en agosto se había concedido la verificación de poderes a la Cámara de Castilla, las exigencias de la «opinión» hicieron variar de idea a la Regencia, que el 16 de septiembre cedió esa atribución a una comisión de diputados electos, entre los de más nota ⁴¹. En realidad, todas las disposiciones de última hora tendían a dotar la naciente asamblea con un amplísimo margen de autodeterminación, sin traba alguna —presidencia, reglamento, calendario o programa de deliberaciones— destinada a prevenir su futura actuación. Y es que para entonces, afirmó don Benito Ramón Hermida, era ya clara «la esencialísima diferencia de las Cortes pasadas y presentes; aquéllas, limitadas a la esfera de un Congreso Nacional del Soberano, y éstas, elevadas a las de un Soberano Congreso, cuyo nombre es el que legítimamente le corresponde más bien que el equívoco de Cortes» ⁴². Así se demostraría en el mismo día de la instalación, 24 de septiembre, cuando las Cortes decretaron la Soberanía Nacional.

³⁹ SUÁREZ, F. o.c. *El proceso (...)*. p. 479.

⁴⁰ RIEU-MILLAN, Marie Laure. «La suppléance des députés d'outramer aux Cortes de Cadix. Une laborieuse préparation», *Melanges de la Casa de Velázquez* XVII. 1981. pp. 263-289.

⁴¹ El ambiente de esos días está bien esbozado en la correspondencia de don Felipe Amat Cortada, uno de los miembros de esa comisión: mi edición de las «Cartas de Felipe Amat, diputado en las Cortes de Cádiz (1810-1811)». *Hispania Sacra* XXXVII/75. 1985. pp. 261-311.

⁴² Cit. por FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel. *Derecho parlamentario español*. Madrid, 1885. I, 703.

El Ejecutivo en la revolución liberal

Rafael Flaquer Montequi

1. Los acontecimientos

Cuando el 10 de abril de 1808 el rey Fernando inicia el viaje que diez días después le llevará a Bayona, deja constituida una *Junta Suprema de Gobierno* presidida por el infante don Antonio e integrada por Sebastián Piñuela, Miguel José de Azanza, Gonzalo O'Farrill y Francisco Gil de Lemus¹, que, aparte de ser descabezada prontamente (4 mayo) por la forzosa salida hacia Francia de su presidente, sólo contaba con unas instrucciones verbales para cumplir la misión encomendada.

Advertido Napoleón el 5 de mayo de 1808 de los trágicos y sangrientos sucesos acaecidos en Madrid tres días antes, conmina a Fernando para que reconozca ese mismo día a su padre Carlos como rey de España.

Ante tal circunstancia, Fernando, guiado por la previsión política, se apresura a dictar sendos decretos: uno lo dirige a la Junta de Gobierno encargándoles que en caso de ser encarcelado buscasen un lugar seguro, asumiesen la soberanía y declarasen la guerra; el otro tiene como destinatario al Consejo Real al que da a conocer su determinación de que fuesen convocadas Cortes con el fin de «proporcionar los arbitrios y subsidios necesarios para atender a la defensa del Reino, y que quedasen permanentes para lo demás que pudiese ocurrir».

¹ *Gaceta Extraordinaria*, RD 9 abril 1808.

Pero esta última disposición no llegó a conocimiento de los miembros del Consejo, sí, por el contrario, de los ministros que, sabedores con certeza del confinamiento del monarca, deciden su destrucción, hecho que posteriormente marcará la convocatoria de Cortes, y cuyo texto no se recobrará más que reconstruido de memoria tras el regreso a España de Cevallos.

Entre tanto, y en otro orden de cosas, la tónica general del país era la fragmentación y dispersión del poder. El éxito del general Castaños frente a Dupont en Bailén (19 julio 1808) pone de manifiesto la necesidad de llegar a establecer una concentración del poder, de recuperar una soberanía que se habían ido abrogando unilateralmente cada una de las juntas provinciales.

Fruto de esa conciencia es la creación el 25 de septiembre de 1808 en Aranjuez de la *Junta Suprema Central Gubernativa del Reino*², institución que congregará en su seno hasta tres corrientes políticas bien definidas: una radical, liderada por Calvo de Rozas; otra moderada con Jovellanos a su cabeza, y una tercera conservadora, cuyo paladín es José Moñino, conde de Floridablanca, personaje que, con una dilatada vida de servicio a la política y al Estado, es elegido presidente de la misma³. De secretario, al principio interino, pero confirmado el 13 de octubre de 1808, actúa el joven diputado extremeño Martín de Garay y Perales, en tanto que la vicepresidencia recae en el representante de Madrid, marqués de Astorga —«el rey chico»—, quien accederá a la presidencia cuando Floridablanca fallezca en Sevilla el 30 de diciembre de 1808 y en la cual es ratificado el 1 de mayo de 1809.

Después de la derrota de Somosierra (30 noviembre 1808) Madrid queda a merced del invasor y la Junta Suprema radicada en Aranjuez inicia un largo peregrinaje que, tras pasar por Toledo, Talavera, Trujillo y Badajoz, le conduce a instalarse, finalmente, en Sevilla el 16 de diciembre de 1808. Su Reglamento⁴ preveía la elección del presidente por sus vocales para ejercer un mandato de seis meses, sin posibilidad de reelección si no mediaba otro período igual de tiempo de vacío. Por este mecanismo se cubre la presidencia, en elección celebrada el 1 de noviembre de 1809, que recae en el representante sevillano Juan Acisclo de Vera y Delgado, arzobispo de Laodicea.

² Colección de Reales Cédulas del Archivo Histórico Nacional, Consejos, Lib. 1504, n.º 114; a partir de ahora Col. RR CC. MARTÍNEZ DE VELASCO, Angel. *La formación de la Junta Central*. Pamplona, 1972.

³ Col. RR CC, Consejos, Lib. 1504, n.º 118; Hacienda, leg. 4822.

⁴ AHN, Estado, leg. 1 B-4 y 5.

El tema sobre la urgente necesidad de proceder a una convocatoria de Cortes es una cuestión que aflora con insistencia desde los primeros instantes, pero encerrando encontradas posturas engendradoras de prolongadas y agrias polémicas. Baste recordar en tal sentido la carta de agosto de 1808 atribuida a Juan Pérez Villamil⁵, en la que rechaza, basándose en las circunstancias del momento y en la tradición histórica española, la formación de una Junta Central y decantándose por el establecimiento de una Regencia:

puesto [el poder] en las manos del Rey por la voluntad representada de la nación en la jura solemne del soberano, vuelve, impedido éste de ejercitarle, a las personas en quien le delegó, a la misma nación.

En parecidos términos se pronuncia Jovellanos cuando el 7 de octubre de 1808 presenta a la Junta Suprema una propuesta en la que señalaba que:

la Junta Suprema debe convocar las Cortes para la institución de un Consejo de Regencia con arreglo a las leyes; y, pues que las circunstancias del día no permiten esta convocación, por lo menos, debe anunciar a la nación la resolución en que está de hacerla, y señalar el plazo en que la hará⁶.

Y el 15 de abril de 1809 interviene Calvo de Rozas argumentando que la misión fundamental de esas pretendidas Cortes sería, además, dotar al país de una Constitución⁷.

En este ambiente es en el que la Junta Suprema encarga a una diputación, el 15 de junio de 1809, el estudio de todo lo relacionado con unas futuras Cortes, lo que conduce a la lectura y análisis de una copiosa información relativa a la idoneidad o no de esa pretendida convocatoria.

Una de las primeras tareas que la Junta Suprema ha de asumir es la de organizar la Administración del Estado. Respondiendo a tal necesidad, y siguiendo el modelo existente con anterioridad, establece, el 13 de octubre de 1808, un poder ejecutivo distribuido en cinco Secretarías, a saber, Estado, Guerra, Gracia y Justicia, Hacienda y Marina.

⁵ *Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reino con arreglo a nuestra constitución*. Madrid, 1808.

⁶ JOVELLANOS, Gaspar Melchor de. *Memoria en defensa de la Junta Central*.

⁷ Incidiendo también en la misma pretensión el *Semanario Patriótico* fundado por Quintana, compañero político de Calvo, como lo confirman los números correspondientes al 11 mayo 1809 y al 20 diciembre 1810.

Para la primera es nombrado Pedro Cevallos y Guerra, ministro ya con Carlos IV; en Gracia y Justicia es llamado Benito Ramón de Hermida Maldonado; para Guerra se designa al general Antonio Cornel, que también había ocupado la misma cartera con Carlos IV; de Hacienda se hace cargo Francisco de Saavedra, presidente a la sazón de la provincial de Sevilla, personaje con una amplia experiencia ministerial al haber ocupado en el reinado de Carlos IV no sólo ese mismo Departamento, sino también los de Estado y Gracia y Justicia; y a Marina accede Antonio de Escaño, un prestigioso marino que había participado en innumerables hechos de armas como en la batalla de Trafalgar.

Diferentes motivos dificultaban en ocasiones la toma de posesión de los designados y, en consecuencia, el desempeño de las funciones inherentes al correspondiente cargo, obligando así al nombramiento de interinos, situación que en este caso se da al encontrarse ausentes los elegidos para regir las Secretarías de Guerra, Gracia y Justicia, y Hacienda, por lo que el 15 de octubre de 1808 son nombrados Cevallos y Escaño para, respectivamente, hacerse cargo en interinidad de las dos primeras carteras, y cinco días después se repite la operación en Hacienda con la designación de Félix de Ovalle, vocal por Extremadura en la Junta Suprema

Al año siguiente, el 3 de enero, por ausencia de Cevallos, se hace cargo de la Secretaría de Estado Martín de Garay, en esos momentos secretario de la Junta Suprema, cargo que, junto al anterior, abandonará el 7 de octubre de 1809. El 13 de ese mismo mes se elige como secretario de la Junta Suprema al canónigo y representante de Toledo Pedro de Rivero, y el 30 es nombrado para encargarse del Departamento de Estado Francisco de Saavedra, que simultanea esta Secretaría con la que ya venía desempeñando en Hacienda, la cual abandona el 2 de noviembre para dejar paso al marqués de las Hormazas, personaje que ya había desempeñado igual puesto en tiempos de Carlos IV.

La Junta Suprema se pronuncia, finalmente, sobre la convocatoria de Cortes con un decreto de 22 de mayo de 1809 por el que se compromete a restablecerlas «en todo el año próximo» al tiempo que fija los temas que en ellas se presentarán³. Con esta promesa, el 24 de junio, se envía a las Juntas Provinciales una circular cuyo motivo

³ Col. RR CC, Hacienda, leg. 4822. En esta línea se inserta el decreto de 28 octubre 1809 publicado el 4 noviembre fijando para el primero de enero del año siguiente la convocatoria y para el 1 de marzo de ese mismo año de 1810 la reunión de Cortes. FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel. *Derecho parlamentario español* (2 vols.). Madrid, 1885. II, pp. 574 y ss. CALVO MARCOS, Manuel. *Régimen parlamentario de España. Apuntes y documentos para su estudio*. Madrid, 1883.

es que se pronuncien sobre la cuestión, y es esta consulta la que, denunciada su validez jurídica por algunas juntas y entre ellas sobre todo por la de Valencia, principia el fin de la Junta Suprema.

La derrota de Ocaña (19 noviembre 1809) agudiza aún más los problemas, tanto internos como externos, de la Junta Suprema. El desencanto es ya tan profundo que cada vez con mayor fuerza se plantean las provinciales recuperar su transferida soberanía.

Situación tan delicada es aprovechada por los no pocos enemigos de la Junta Suprema que llegan incluso a alentar un levantamiento popular en Sevilla que es un éxito. Fruto del mismo es el encarcelamiento de Palafox y Montijo, quienes, junto a Saavedra y el marqués de la Romana —Pedro Caro y Sureda— son nombrados vocales de la Junta Provincial sevillana, asamblea que reasume su soberanía e invita a las restantes provincias a que les imiten y envíen delegados a la ciudad con el fin de designar una Regencia, en tanto se prolongue la ausencia obligada del monarca. El descrédito de la Junta Suprema aumenta si cabe cuando el 13 de enero de 1810 anuncia su traslado a la isla de León⁹, cambio que tiene lugar diez días después, y que sirve para arremeter de nuevo contra la institución tachándola ahora también de cobarde al buscarse, «huyendo», una ubicación más segura y alejada del peligro.

La posibilidad de volver a una situación ya superada como era la de las juntas provinciales de primera hora, y las influencias mucho más progresistas que recibe la Junta Suprema en su nuevo emplazamiento gaditano, conducen a que ésta firme el 29 de enero de 1810 dos trascendentales decretos: uno, que desapareció —¿desviado por Quintana?— sin tenerse conocimiento del mismo hasta fin de octubre¹⁰, fijaba la organización de las Cortes convocadas¹¹, concedía amplias competencias a la Regencia que se creaba, y atribuía a las Cortes un preciso poder legislativo¹², ofreciendo un producto que como ya apuntara Comellas «es un recurso híbrido, en que se intenta salvar las formas fundamentales del antiguo régimen, simultaneándolas con una serie de concesiones, no menos fundamentales, a los

⁹ Col. RR CC, n.º 4922.

¹⁰ SUÁREZ, Federico. *El proceso de la convocatoria a Cortes*. Pamplona, 1982. pp. 428 y 429.

¹¹ LÓPEZ AYDILLO, Eugenio. *El obispo de Orense en la Regencia del año 1810*. Madrid, 1918, p. 310. DE LARDIZÁBAL, Miguel. *Manifiesto que presenta a la nación el consejero de Estado don Miguel de Lardizábal y Uribe, uno de los cinco que compusieron el Supremo Consejo de Regencia de España e Indias, sobre su conducta política en la noche del 24 de septiembre de 1810*. Alicante, 1811.

¹² MORÁN ORTÍ, Manuel. *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813)*. Pamplona, 1986, p. 53.

innovadores ¹³. El otro decreto transfiere el poder ejecutivo ejercido hasta ahora por la Junta Suprema a una Regencia que se instituye ¹⁴, correspondiendo a ésta asumir también los compromisos pendientes, entre ellos el tan importante como delicado de la convocatoria de Cortes.

2. La primera Regencia

El camino recorrido hasta la constitución de esta primera Regencia es largo y laborioso. En su trayecto se han visto ya las propuestas mantenidas al respecto por Pérez Villamil, Jovellanos y Calvo de Rozas. También cabe recordar aquí la petición que el 21 de agosto de 1809 eleva Francisco Palafox, representante de Aragón, a la Junta Suprema acerca del nombramiento de un regente ¹⁵.

En su alegato reconocía que la facultad de nombrar regente sólo era, conforme a la legislación vigente, atributo de las Cortes, pero que, ante lo impracticable de una reunión de las mismas, y al haberse hecho cargo de la gobernabilidad del país la Junta Suprema, competía a ésta designar una regencia interina en tanto las circunstancias no permitiesen llevar a cabo una reunión de Cortes. Esta propuesta, que señalaba como regente al cardenal Luis de Borbón, tío del Rey, la apoyaban, entre otros, el conde de Contamina, el marqués de Camposagrado y Tomás de Veri, aunque este último se inclinaba por la instauración de una Regencia trina en que ninguno de sus miembros perteneciese a la Suprema.

Frente a esta propuesta, Martín de Garay se decantaba por la formación de un ejecutivo dividido en dos niveles de actuación: uno efectivo, conformado por cinco miembros pertenecientes o no a la Suprema y que podría recibir el nombre de Regencia; otro deliberativo, que se encargaría de establecer las leyes, contribuciones, etc.

Cinco días después de la propuesta de Palafox, el Consejo de España e Indias, que reconoció de inmediato a la Junta Suprema cuando ésta se estableció ¹⁶, le eleva una consulta ¹⁷ que concluía con la

¹³ COMELLAS, José Luis. «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», en *Revista de Estudios Políticos*. n.º 126, noviembre-diciembre, 1962. pp. 69-110.

¹⁴ Col. de Ordenes Generales de Rentas del Archivo Histórico Nacional, 29 enero 1810; a partir de ahora col. OO GG RR.

¹⁵ AHN, Estado, leg. 1. I.

¹⁶ Y que en aras de subrayar su legitimación le recomendaba que debía reducir el número de sus integrantes, hacer desaparecer las Juntas Provinciales, y llevar a cabo una convocatoria urgente de Cortes. FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. I, 403-415.

¹⁷ AHN, Estado, leg. 1 F.

recomendación de que debía propiciar el nombramiento de una Regencia. Esta sugerencia determinó el repliegue de las juntas provinciales sobre la Suprema, pues la supervivencia de aquéllas corría paralela al mantenimiento de ésta, aunque llegado su momento ello no fuese motivo suficiente como para impedir una puntual y reiterada labor de deterioro y desprestigio por parte de las provinciales sobre el poder asumido y acaparado por la Suprema.

En la misma línea se mueve también el marqués de la Romana. Este se refiere a una Regencia que, ante la imposibilidad de ser establecida por unas Cortes, se compondría por uno, tres o cinco individuos designados por la Junta Suprema, pero sin que miembro alguno de ella pudiese ser nombrado para desempeñar tan alta función no sólo consistente en ejercer el poder, sino también en interpretar la ley en caso de duda ¹⁸.

Por el contrario, entre los que se oponen abiertamente a la instalación de una Regencia basta señalar, por su contundencia, a Manuel José Quintana, oficial primero de la Secretaría General de la Junta Suprema, que en el *Manifiesto* que acompaña al decreto de 28 de octubre de 1809 convocando Cortes se refiere a esa hipotética institución en los siguientes términos:

recorramos la historia de nuestras Regencias. ¿Qué hallamos? El cuadro tan lastimoso como horrible de la devastación, de la guerra civil, de la depredación y de la degradación humana en la desventurada Castilla ¹⁹.

Pero éstas son, en cualquier caso, actitudes sostenidas por distintos personajes a título individual. La Junta de Legislación, sección institucional creada en el seno de la Junta Suprema el 27 de septiembre de 1809 y que, con Rodrigo Riquelme en su presidencia y Agustín Argüelles como secretario, celebra su última reunión el 14 de enero de 1810, había determinado las condiciones en que debía afrontarse la minoría de edad de un monarca considerada hasta que éste cumplierse los dieciocho años, y ello consistía en la formación de una Regencia integrada por cinco miembros nombrados por las Cortes y cuyas competencias no serían otras que las inherentes al propio Poder Ejecutivo, aunque en tanto este proceso se realizaba funcionaría un Consejo de Regencia provisional compuesto por la Reina madre y los decanos de los Consejos Supremos de España e Indias con la fi-

¹⁸ «Representación del Excmo. Sr. marqués de la Romana a la Junta Central». Sevilla, 14 octubre 1809. AHN. Estado. leg. 2 B.

¹⁹ FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. I, p. 513. CALVO MARCOS, Manuel, ob. cit. p. 80.

nalidad exclusiva de atender sólo a las urgencias del Estado ²⁰.

Como se ha indicado ya, el decreto de 29 de enero de 1810 ²¹ da por concluidas las funciones de la Junta Suprema y crea en su lugar, como depositario del Poder Ejecutivo, un Consejo de Regencia que, dos días después, jura ante el presidente de la Suprema.

Esta primera Regencia está integrada por cinco miembros, cuatro peninsulares y uno americano, nombrados por la propia Junta Suprema, a saber: Pedro de Quevedo y Quintano, obispo de Orense, que no se incorpora hasta el 29 de mayo; Francisco de Saavedra, que jura su nuevo cargo el 2 de febrero; el capitán general Francisco Javier Castaños y Aragoni; el teniente general de marina Antonio de Escañón, y Esteban Fernández de León que, por decreto de 4 de febrero, es sustituido por Miguel de Lardizábal y Uribe, que jura el 5 de febrero.

Por un mes, el de febrero, ocupa la presidencia del Consejo de Regencia el general Castaños que es confirmado, a partir del primero de marzo, por un período de seis meses tras el que es sustituido por el obispo de Orense (1 agosto 1810).

Como algunos de estos recién nombrados regentes desempeñaban en ese instante responsabilidades políticas al frente de Secretarías de Despacho, debió procederse también al mismo tiempo a una reorganización del gobierno. Así, desde el mismo mes de enero de 1810 el marqués de las Hormazas, titular a la sazón de Hacienda, y que a partir de febrero asume la responsabilidad de Gracia y Justicia se encarga transitoriamente de la cartera de Marina. El 3 de febrero son cubiertas las de Guerra, por el general Francisco Javier de Eguía y Letona, y Marina, por el entonces gobernador militar de Cartagena, Gabriel Císcar y Císcar que no llega a tomar posesión. El día 2 del mes siguiente accede a la de Estado Eusebio de Bardaxí y Azara, que a partir del 20 de mayo de ese año de 1810 ocupa también, aunque interinamente, la de Guerra, por cese de Eguía. En el mismo mes de marzo, Nicolás María de Sierra es nombrado para desempeñar la titularidad de Gracia y Justicia, función que compatibilizará en calidad de interino con Hacienda desde el 2 de junio de 1810, y desde el 2 del mes siguiente, con Marina.

En cumplimiento del decreto que el 22 de mayo de 1809 había promulgado la Junta Suprema es ahora al Consejo de Regencia a quien le corresponde asumir la labor de convocar las Cortes ²². De

²⁰ SUÁREZ, Federico, ob. cit. p. 276.

²¹ Col. OO CC RR, 29 enero 1810.

²² Que se materializa en la promulgación de un total de siete disposiciones: 14 febrero 1810, decreto del Consejo de Regencia convocando y regulando las elecciones en Ultramar, en Archivo del Congreso —a partir de ahora AC—. leg. 124. n.º 17. FER-

acuerdo con esto, el 17 de junio de 1810, los representantes Hualde y Toreno elevan un manifiesto a la Regencia instándola a que no dilatase por más tiempo su responsabilidad en la mencionada convocatoria²³.

La respuesta del Consejo no se hace esperar. Al día siguiente publica un decreto por el que, finalmente, las Cortes son convocadas para el próximo mes de agosto, pero, al mismo tiempo, la Regencia, al hilo del divorcio surgido entre el modo de reunión apuntado por la Junta Suprema (en tres brazos) y las aspiraciones más «populares» manifestadas por algunos representantes e incluso por la propia junta gaditana, eleva sendas consultas: una al Consejo reunido, que de acuerdo con la tesis del fiscal Antonio Cano Manuel el 27 de junio dictamina que «para las Cortes debe arreglarse la representación sin consideración de estados, no debiendo haber otra para disfrutarla (...), que la de ser ciudadano»; otra dirigida al Consejo de Estado, que el 2 de agosto resuelve por cinco votos contra uno, el del duque de Veragua, que la convocatoria no debía realizarse por estamentos. A la vista de tales resoluciones la Regencia, no deseando pronunciarse sobre la cuestión, decide que sean «las mismas Cortes [quienes] organicen entre ellos el método de representación que juzguen conveniente al bien de la causa pública, conciliando con él los derechos de las respectivas clases»²⁴.

NÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. II, 594 ss. 18 junio 1810. Orden de la Regencia para concluir las elecciones allí donde todavía no se hubiesen realizado, AC, leg. 3. n.º 3. FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. II, 600-601. 16 agosto 1810, RO de la Regencia publicada el 18, para que se confeccionasen listas de vecinos en las provincias que por estar ocupadas no habían podido celebrar elecciones, AC, leg. 124. n.º 21. FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. II, pp. 601-603 y CALVO MARCOS, Manuel, ob. cit., pp. 213-215. 8 septiembre 1810. RD de la Regencia, publicado el 12, dando normas para elección diputados suplentes. FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. II, 605-615. 9 septiembre 1810. Adición a la Instrucción de 1 enero 1810 publicada por la Regencia para elección de diputados en las provincias controladas por los franceses. AC, leg. 124. n.º 32 y FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. II, 603-604. 14 septiembre 1810. Orden de la Regencia asumiendo la tarea de verificar y aprobar las actas de los diputados elegidos para las Cortes. FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. II, 615-616 y CALVO MARCOS, Manuel, ob. cit. pp. 224-225. 20 septiembre 1810. Orden de la Regencia fijando la apertura de Cortes para el 24. FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. p. 617 y CALVO MARCOS, Manuel, ob. cit. p. 216.

Diario que la primera Regencia presentó a las Cortes en 18 diciembre 1810. BN. ms. 12979/2.

Para todo este proceso consúltese CHÁVARRI SIDERA, Pilar. *Las elecciones de Diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*. CEC, Madrid, 1988.

²³ FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. I, pp. 642-644. CALVO MARCOS, Manuel, ob. cit. pp. 162-164.

²⁴ *Diario de las operaciones del Supremo Consejo de Regencia de España e Indias*. Sesión del 19 agosto 1810. A partir de ahora *Diario de las operaciones (...)*.

En esta disparidad de alegaciones se apoyará más adelante Quintana, con el fin de minimizar la pérdida del decreto de la Junta Suprema de 29 de enero de 1810, al subrayar que: «Las Cortes, pues, fueron reunidas bajo una representación única y nacional no por la supuesta ocultación del decreto, sino porque los votos de los dos Consejos, la opinión pública decididamente declarada en este sentido y la situación de las cosas así lo prescribían»²⁵. Al fin, resuelto ya el modo de reunión y también la cuestión de los suplentes, la Regencia fija el 24 de septiembre de 1810 como el día de la apertura de las Cortes²⁶.

En definitiva, todo apunta a poder asegurar que la prolongada dilación más allá de la prudencia aconsejable en el momento y la campaña de acoso e instigación que se despliega entre junio y septiembre de 1810, obligan a la Regencia a la toma de precipitadas decisiones. Ello explicaría, tal vez, que las Cortes llegasen a reunirse sin contar con un Reglamento interior ni con un proyecto constitucional para iniciar sus debates, lo que condujo a que, finalmente, y poniéndosele mucho más fácil al grupo innovador, se instituyese un sistema político nuevo fundamentado en los principios liberales de la representación nacional y la radicación de la soberanía en las Cortes.

Una vez constituidas las *Cortes Generales y Extraordinarias*, el Consejo de Regencia presenta su renuncia²⁷ que no es aceptada, más al contrario, es habilitado como poder ejecutivo interino en tanto «que las Cortes elijan el gobierno que más convenga».

Tal habilitación es muestra palpable de que el poder ejecutivo a ejercer por el Consejo de Regencia es fruto de una meditada y calculada delegación —gobierno de convención— que adquiere, por demás, su verdadera dimensión cuando conocemos que para ser efectiva obliga a sus miembros al reconocimiento de la soberanía nacional depositada en las Cortes, acatamiento de sus leyes, salvaguardia de la independencia, libertad e integridad del territorio, mantenimiento de la fe católica, defensa de la forma monárquica de gobierno y restablecimiento de la Corona en la persona de Fernando VII. En definitiva, las competencias de la Regencia quedan supeditadas a las determinaciones que en cada caso adopten las Cortes, haciendo inoperante e ineficaz la efectividad práctica de la también reconocida división de poderes²⁸.

²⁵ *Memoria (...)* en *Obras inéditas del Excmo. Sr. D. Manuel José Quintana*. Madrid, 1872. p. 199.

²⁶ FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. I, pp.696-698.

²⁷ AC. leg. 9, cuaderno 2. n.º 1.

²⁸ *Colección de los Decretos y Ordenes de las Cortes Generales y Extraordinarias*. I, 24 septiembre 1810, a partir de ahora CD.

Bajo el presupuesto de generalidad en que las Cortes había situado la acción a desempeñar por la Regencia no extraña que ésta recurriese a la asamblea de inmediato, el 26 de septiembre de 1810, con la finalidad de que se le marcasen con mayor precisión sus atribuciones, demanda que tiene al día siguiente una contestación en la que se mantiene ese mismo espíritu premeditadamente no comprometido al informar que «ínterin se forma por las Cortes un reglamento que los señale, use de todo el poder que sea necesario para la defensa, seguridad y administración del Estado»²⁹, fórmula por la que el Legislativo se asegura en cualquier caso y circunstancia su absoluto control sobre las actuaciones del Ejecutivo.

Cuando los miembros del Consejo de Regencia son reclamados, en la misma noche del día de la apertura de Cortes, y ya proclamada la soberanía nacional, para prestar su juramento de obediencia y reconocimiento:

¿Reconocéis la soberanía de la nación representada por los disputados de estas Cortes generales y extraordinarias? ¿Juráis obedecer sus decretos, leyes y constitución que se establezca según los santos fines para que se han reunido, y mandar observarlos y hacerlos executar? ³⁰,

se produce el conflicto al no doblegarse su presidente, el obispo de Orense, a su contenido, presentando al siguiente día su dimisión³¹, aunque, finalmente, tras arduos contactos y negociaciones, Pedro de Quevedo y Quintano se aviene a prestar el juramento, pero bajo un sentido muy específico y particular que explicita el 21 de octubre de 1810 en los siguientes términos:

reconoce el ejercicio de la soberanía, ínterin el Rey no pueda tenerle, está en todo la Nación española, y en las circunstancias actuales en las Cortes generales y extraordinarias (...) no reconoce en cambio que la soberanía está absolutamente en la Nación³².

²⁹ CD, IV, 24 septiembre 1810. BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*. Siglo XXI. Institució Valenciana d'estudis i investigació. Madrid, 1988. pp. 81-82.

³⁰ CD, I, 24 septiembre 1810.

³¹ SAAVEDRA, Francisco: *Diario que lleva don Francisco Saavedra de todo lo que sucede, hace y piensa desde que salió de Cádiz para la plaza de Ceuta en 8 de enero de 1811*, ms. Saavedra justifica en este escrito el sentido de su juramento pues pensaba que «se reducía a jurar la Soberanía de la Nación congregada en Cortes suponiendo la representación del rey a su frente». MORÁN ORTÍ, Manuel. ob. cit., pp.83-84.

³² *Actas de las Sesiones Secretas de las Cortes*. A partir de ahora ASSC, 43-44. FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, ob. cit. pp. 65 ss.

En cualquier caso, esta primera Regencia, sin que constituya excepción con las que le continúan, se desenvuelve entre el continuo acoso de las Cortes y la lucha por recuperar una unidad a partir de la búsqueda de una integración y solidaridad nacionales³³, tanto que más que ser la teórica depositaria del Poder Ejecutivo actúa como una junta de defensa³⁴.

3. La segunda Regencia

El 8 de octubre de 1810 la Regencia presenta por cuarta vez su dimisión. Las relaciones entre ambos poderes son ya muy tensas. En su sesión del día 16 de octubre la Cámara comienza a debatir el modo de elección de una nueva Regencia. Se barajan supuestos dispares que abarcan desde que sean los propios diputados los que ejerzan las funciones de la Regencia hasta señalar el nombre de la infanta Joaquina Carlota, hermana de Fernando VII y mujer de Juan VI de Portugal. Al fin se alcanza un acuerdo consistente en la elección de tres individuos a partir de una lista con seis nombres redactada por cada uno de los diputados. Así, entre los días 26 y 27 de octubre de 1810, se procede a la correspondiente elección que, en cada uno de los casos, va a requerir hasta tres votaciones, resultando designados Joaquín Blake, general en jefe del ejército del Centro; Pedro de Agar y Bustillo, capitán de fragata, director general de las Academias de Reales Guardias Marinas, y Gabriel Císcar y Císcar, jefe de la escuadra, gobernador militar de Cartagena y secretario electo de Marina.

Con la elección de estos tres personajes, de escaso relieve en la escena política, las Cortes consiguen alumbrar una Regencia más formal que efectiva, alejando posibles fricciones competenciales y afian-

³³ Buenos ejemplos de ello hallamos a lo largo del *Diario de las operaciones (...)*. También recalca esta intromisión del Poder Legislativo en el Ejecutivo, aparte de los contemporáneos. SEVILLA ANDRÉS, Diego. «La función legislativa en España (1800-1868)». *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*. Barcelona, 1965. p. 209. Incluso *El Español* de 30 marzo 1812, en tiempos de la tercera Regencia, llega a afirmar que «Las Cortes en el día son una traba fortísima que no pueden menos de entorpecer a la Regencia. El mal viene muy del principio».

³⁴ Cítese como muestra el que la Regencia renuncie en favor de la Junta de Cádiz a sus competencias hacendísticas: *Manifiesto de la Junta Superior de Cádiz, en que, refiriéndose los principales sucesos acaecidos desde su instalación, expone su conducta en la administración de caudales del erario público que tuvo a su cargo, por el reglamento del 31 de marzo de 1810*. Cádiz, 1821. También PICARDO y O'LEARY, Rafael. *La Junta Superior de Gobierno de Cádiz en la administración del erario público*. Sevilla, 1914.

zando más el principio de la soberanía de las Cortes, asegurándose así el mantenimiento y extensión de su poder omnímodo.

El 28 de octubre de 1810 toma posesión la nueva Regencia³⁵. No están presente Blake ni Císcar, por lo que son nombrados regentes interinos³⁶, por el primero, el teniente general Pedro Palacio y Santibáñez, marqués del Palacio, que acata el principio de la soberanía en las Cortes de un modo un tanto peculiar: «sin perjuicio de los muchos juramentos de fidelidad que tenía prestados al Señor don Fernando VII», fórmula que le hace acreedor a un proceso judicial y a ser relevado del cargo³⁷ por el también teniente general marqués de Castelar, capitán del real cuerpo de alabarderos, que requirió dos votaciones. Por el segundo, se nombra interinamente a José María Puig Samper, ministro del Consejo y Cámara.

Hasta la llegada de Blake, que jura su cargo el 8 de diciembre de 1810, en tanto Císcar lo presta el 4 de enero del siguiente año, actúa de presidente del Consejo de Regencia Pedro de Agar, en el conocimiento de que tal responsabilidad sería rotatoria en el orden en que habían sido elegidos y por períodos cuatrimestrales.

Esta segunda Regencia, aconsejada tal vez por un sentido de prudencia y pragmatismo huidizo de cualquier confrontación con las Cortes, y en espera de lo que al respecto señalase el texto constitucional que se estaba preparando, no alteró la organización administrativa del Estado. En cambio sí produjo relevos en las Secretarías de Despacho. Así, aparte del que poco antes se había practicado en Guerra donde es sustituido Bardaxí por el teniente general José Heredia y Velarde, de Marina se hace cargo desde el primero de noviembre de ese año de 1810 José Vázquez Figueroa, y nueve días después, desdoblada la Secretaría de Hacienda, accede a la de Indias Esteban Varea, en tanto que el 13 del mismo mes es encargado interinamente de la de España José Company, hasta que el 14 de enero de 1811 es nombrado titular José Canga Argüelles. Por último, el 19 de enero de 1811 ocupa Gracia y Justicia José Antonio de Larrumbide, que es sustituido el 12 de agosto del mismo año por Ignacio de la Pezuela.

Entre el 17 de diciembre de 1810, fecha en que la Cámara ordena el destierro de los componentes de la primera Regencia, y el 15 de enero siguiente, las Cortes debaten el *Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo*³⁸, una vez rechazado el dictamen de Gutiérrez de la

³⁵ CD, VI, 28 octubre 1810.

³⁶ CD, VII, 28 octubre 1810.

³⁷ CD, VIII, 29 octubre 1810.

³⁸ *Diario de Sesiones*. A partir de ahora DS, 17 diciembre 1810. BLANCO VALDÉS, Roberto L., ob. cit. pp. 82-89. MORÁN ORTÍ, Manuel, ob. cit. pp.114-115.

Huerta y aceptado el de Argüelles. El subsiguiente debate poco va a alterar el sentir del proyecto original, y para denotar cuál era la intención de la Cámara al respecto nada mejor que recordar las palabras que Juan Nicasio Gallego, diputado suplente por Zamora, expresa en su intervención del 15 de enero de 1811 al referirse a que las Cortes «están autorizadas para disponer que se administre el Poder Ejecutivo que ha creado de este u otro modo, y que este mismo poder pende siempre de las Cortes»³⁹.

El mencionado Reglamento, que entra en vigor el 16 de enero de 1811⁴⁰, estipula una Regencia compuesta por tres miembros a los que se les exige ser españoles de más de treinta años que, cada cuatro meses, se turnarían en su presidencia en el mismo orden en que habían sido elegidos y con taxativa prohibición de mandar fuerzas armadas, limitación ésta que tuvo que ser levantada para que Blake dirigiese las operaciones de Niebla. Sus integrantes son elegidos por votación secreta de las Cortes y son removibles en cualquier momento por éstas, debiendo residir allí donde esté instalada la asamblea y sin poder ausentarse sin su licencia.

Entre sus competencias le son atribuidas las de poder presentar proyectos a debate del Congreso, proveer empleos civiles y militares, y ejercer el derecho de presentación en el caso de los prelados eclesiásticos con jurisdicción, aunque de todos ellos debía dar conocimiento previo a las Cortes.

Le corresponde asimismo la publicación y ejecución de las leyes y decretos aprobados por las Cortes y la tarea recaudadora e inversionista, a cuyo fin presentará a la Cámara anualmente un estado de ingresos y gastos a la vez que cada seis meses le enviará una comunicación recogiendo las entradas, salidas y saldo.

Igualmente debía velar por el correcto funcionamiento de las comunicaciones, mantenimiento del orden público y asistencia sanitaria, como también la protección de las libertades de los ciudadanos y la política exterior, aunque cualquier trato en esta última materia requería la posterior ratificación de las Cortes.

Con el inicio del mes de marzo de 1811 el inestable equilibrio que entre sí mantenían la Regencia y las Cortes comienza a resquebrajarse. Con anterioridad habían ya aflorado tensiones que, aunque de modo discontinuo, tienen su reflejo cuando el 29 de noviembre de 1810 las Cortes se hacen eco de una solicitud que reclamaba la des-

³⁹ Más adelante *El Español* en su número de 30 julio 1811 refleja también esa subordinación al referirse a que «por muchas facultades que le concedan a la Regencia, el poder ejecutivo de las Cortes soberanas será quando más, como un general con firma en blanco».

⁴⁰ CD, XXIV, 16 enero 1811. Col. RR CC, n.º 5192.

titución de la Regencia, o cuando el 16 de febrero del siguiente año Joaquín Blake presenta su dimisión, para concluir el 7 de marzo en que la Regencia presenta una protesta formal por el grado de intervencionismo que, a su entender, había de soportar reiteradamente por parte de la Asamblea en tareas y competencias que juzgaba le eran propias.

Tras sendas renunciaciones presentadas, respectivamente, el 4 y el 29 de mayo de 1811 por el regente Agar, la crisis estalla, finalmente, en julio. El deseo inicial es de recomponer la situación para lo cual las Cortes crean una comisión *ad hoc* que, integrada por los diputados Muñoz Torrero, García Herreros y Creus, mantienen una reunión con la Regencia en la noche del 17 del citado mes de julio, fruto de la cual es el compromiso de que concluiría de inmediato la práctica de intromisión de las Cortes en la esfera de acción del Consejo y, además, se harían cesar las repetidas críticas de que era objeto su gestión por parte de los diputados.

De cualquier forma, y ante los negativos resultados que por esas fechas depara la guerra, ese inicial acuerdo se rompe, sobre todo a raíz de las consecuencias adversas que la pérdida de Tarragona (28 junio 1811) acarrea, añadiéndole, ahora además, el fracaso que la Regencia cosecha en su política de recaudación de fondos. Todo ello provoca que durante la sesión de Cortes del 29 de julio de 1811 las críticas arrecien hasta tal punto que llegan a recuperarse a lo largo del debate proposiciones ya superadas como era la que expresara José Pablo Valiente, allá por el 13 de febrero de 1811, acerca de constituir una Regencia de tres miembros, pero donde uno de ellos fuese la infanta Joaquina Carlota ⁴¹.

En este tenso ambiente se celebra el primer aniversario de las Cortes. En el transcurso de su desarrollo, Císcar pronuncia un discurso en el que, con claridad meridiana, supedita la Regencia a las exigencias de las Cortes, pues, afirma que «el Consejo de Regencia trabajará sin desviarse de las reglas prescritas por el Supremo Congreso Nacional» ⁴².

Poco después, el 14 de octubre de 1811, las Cortes ordenan la detención del ex regente Miguel de Lardizábal. Siete días más tarde toman en consideración la propuesta presentada por Andrés Angel de la Vega Infanzón, diputado por Asturias, en el sentido de modificar el vigente Reglamento por el que se regía la Regencia ⁴³. Admitida la propuesta se constituye una comisión que, compuesta por el pro-

⁴¹ ASSC, 29 julio 1811.

⁴² DS, 24 septiembre 1811.

⁴³ DS, 21 octubre 1811.

pio Vega junto con Mejía, Gallego, Polo y Giraldo, presenta su dictamen el 22 de diciembre de 1811 ⁴⁴.

4. La tercera Regencia

El relevo de la Regencia constituía una operación política que, aun siendo aconsejable e inevitable por el grado de deterioro que en los últimos meses había acumulado, no dejaba de ser una labor comprometida y delicada tanto porque afectaba a uno de los pilares del nuevo orden que se estaba alumbrando, como por el momento en que éste se producía. La operación de cambio debía estar guiada, por lo tanto, por la prudencia y, a ser posible, por el consenso.

Con tales presupuestos se aborda la tarea y el 11 de enero de 1812 es destituida la segunda Regencia en tanto que seis días después se aprueba el *Reglamento para la elección de regentes*, bajo cuyos principios se constituye la tercera Regencia el 21 de enero ⁴⁵, el mismo día en que nacía el Consejo de Estado Constitucional ⁴⁶, y cinco días más tarde veía la luz el nuevo *Reglamento de la Regencia* ⁴⁷.

El 2 de enero de 1812 las Cortes habían constituido una comisión para que preparase un reglamento de elección que, en un primer momento, quedó integrada por los mismos diputados que formaban la de revisión del reglamento por el que debía regirse el Ejecutivo, y que a partir del día 12 su número se incrementó con el nombramiento de siete diputados más: Muñoz Torrero, Zorraquín, Leyva, Gutiérrez de la Huerta, Morales de los Ríos y Toreno.

Esta amplia comisión presenta el 14 de enero su dictamen que es debatido hasta el día 17. A lo largo de esta discusión se rechaza la inicial propuesta que recomendaba un Consejo de Regencia integrado por tres miembros y, por el contrario, se acepta la tesis mantenida por Ramón Giraldo, diputado por La Mancha, consistente en una Regencia de cinco individuos —la Regencia del quintillo, se le llamó— de los que dos debían ser americanos.

De acuerdo con esta proposición, el 21 de enero de 1812 las Cortes eligen, tras recompensar a los regentes dimisionarios con el nombra-

⁴⁴ DS, 21 y 22 octubre 1811. El debate completo en el mismo. IV, 2526-2587.

⁴⁵ CD, CXXV, 22 enero 1812. Col. RR CC, n.º 1949 y 1953. AHN, Osuna, cartas 429, II.

⁴⁶ CD, CXXIV, 21 enero 1812. Col. RR CC, n.º 1957. AHN, Estado, leg. 881. *Documentos del Reinado de Fernando VII. VII. El Consejo de Estado (1792-1834)*. Pamplona, 1971.

⁴⁷ CD, CXXIX, 26 enero 1812. Col. OO CC RR, 26 enero 1812. El debate puede seguirse en DS, IV, 2526-2587.

miento de consejeros de Estado ⁴⁸, a Pedro de Alcántara Toledo, duque del Infantado, teniente general de los reales ejércitos; Joaquín Mosquera y Figueroa, consejero del Supremo de Indias; Juan María de Villavicencio, teniente general de la Armada, jefe de la escuadra del Océano y gobernador militar de Cádiz; Ignacio Rodríguez de Rivas, miembro del Consejo del Rey; y Enrique José O'Donnell, conde de la Bisbal, capitán general del Principado ⁴⁹.

La resolución prevé también una presidencia rotatoria cada seis meses ocupada por el orden de elección, pero mientras se incorpora el ausente duque del Infantado actuaría interinamente como tal Joaquín Mosquera, y recuerda que, aunque las Cortes tienen ya sancionado un nuevo Reglamento del Poder Ejecutivo, se ajusten hasta que el mismo se publique al todavía vigente, o sea, el de 16 de enero de 1811, condición esta última que de inmediato queda en suspenso, ya que el mencionado Reglamento entra en vigor el 26 de enero de 1812.

De la Vega Infanzón, cuando el 21 de octubre de 1811 presenta a la Cámara su propuesta de revisión del Reglamento de la Regencia, perseguía la finalidad de restablecer y remontar, si ello era posible en un gobierno de convención, las tan deterioradas relaciones existentes entre ésta y las Cortes. Así, argumentaba que debía cambiarse la tendencia destructiva e inoperante mantenida hasta entonces porque «un Poder Ejecutivo con facultades muy limitadas y sometido siempre y casi en todo a un cuerpo numeroso, no puede tener vigor en sus resoluciones, ni merecer la confianza de que las hará efectivas por justas que sean» ⁵⁰.

Defendía un grado mayor de autonomía, que es tanto como decir de libertad, para el Poder Ejecutivo, pues ello redundaría en una mayor capacidad de gestión y de estímulo para abordar con éxito las intrincadas cuestiones militares, administrativas y de relaciones internacionales, que de no ser encaradas con ese talante dificultarían enormemente salvar la situación e incluso toda la obra revolucionaria. En definitiva, había que concluir con la asfixiante labor fiscalizadora del Legislativo sobre el Ejecutivo al menos en los términos en que estaba planteada, dejando delimitadas con la mayor de las precisiones las áreas propias de acción, competencia y responsabilidad de cada uno de los poderes que se pretendía se fijasen en la futura Constitución.

En alguna medida, aunque muy tímidamente, la Cámara atendió la proposición aperturista. Pero en cualquier caso, no puede pasar

⁴⁸ CD, CXXVI, 22 enero 1812.

⁴⁹ CD, CXXV, 22 enero 1812. Col. OO GG RR, 23 enero 1812. Col. RR CC, n.º 1949 y 1953. AHN, Osuna, cartas 429, II.

⁵⁰ AC, leg. 20, n.º 1.

inadvertido el hecho de que el nuevo Reglamento quedaba ahora doblemente condicionado: por un lado por la recuperación de una institución asesora como era el Consejo de Estado; por otro, por lo avanzada que se encontraba ya la redacción del texto constitucional.

Así pues, las novedades de esta normativa reglamentaria, sin que en ella se reseñase como en la anterior velar por las comunicaciones y la sanidad, se cifraban en su capacidad de dictar decretos, reglamentos e instrucciones cuya finalidad sea la ejecución de las leyes aprobadas por las Cortes, su responsabilidad en política exterior, y su capacidad para proponer leyes al Congreso, pero siendo obligatorio en los tres casos mencionados oír preceptivamente el parecer del Consejo de Estado que interviene también en el nombramiento de los magistrados de los tribunales y en el derecho de presentación de las autoridades eclesiásticas, pues en ambas circunstancias la Regencia actúa a propuesta de él. Finalmente, se debe contar de nuevo con el Consejo de Estado cuando la Regencia juzga, en cumplimiento de una de sus atribuciones, la conveniencia de autorizar o denegar los decretos y bulas pontificias, pues si tales documentos hacen referencia a cuestiones de índole general el concurso es de las Cortes, si plantea contenciosos lo es del Tribunal Supremo de Justicia, pero si lo son sobre algo más específico y concreto la actuación de consulta y asesoramiento corresponde al Consejo de Estado.

De igual modo son competencias propias de la Regencia la distribución de las fuerzas armadas, la fabricación de moneda y el prestar el auxilio pertinente a la Diputación de Cortes.

Los que ciertamente constituyen una novedad relevante y de gran contenido político son los Capítulos III y IV del Reglamento, y no tanto porque no se hubiesen abordado de alguna forma, aunque fuese implícitamente, en el anterior, sino por el carácter específico que ahora adquieren. Así, uno está dedicado «al modo con que la Regencia del reyno debe acordar sus providencias con el Consejo de Estado y Secretarías del Despacho», el otro contempla «la responsabilidad de la Regencia, y de los Secretarios del Despacho».

Del primero, que contenía nueve artículos, destaca como más sobresaliente el último en que se obliga a los Secretarios de Despacho a acudir a las Cortes cuando éstas se lo soliciten o, por el contrario, lo considere necesario la propia Regencia para explicar más pormenorizadamente alguna de sus proposiciones, aunque en tales casos deben siempre abandonar la deliberación en el preciso momento en que vayan a efectuarse las correspondientes votaciones.

Sobre el segundo, que abarca seis artículos, se establece la responsabilidad del Ejecutivo, tanto de los regentes como de los Secretarios de Despacho. Si bien en el primer Reglamento se señalaba que

«los Secretarios del Despacho serán responsables al Consejo de Regencia del desempeño de su cargo» (Cap. I, art. VIII, párrafo 2.º), ahora se aquilata mucho más al precisarse, además de declarar taxativamente la responsabilidad de los regentes ante las Cortes (Cap. IV, art. I), que «los Secretarios del Despacho lo serán también a las Cortes por las órdenes que autoricen o sugieran contra la Constitución o las leyes, o los decretos de las mismas, sin que les sirva de excusa haberlo exigido la Regencia; quedando responsables a ésta por cualquiera otra falta en el desempeño de su cargo» (Cap. IV, art. II), con la salvedad de que tal responsabilidad es entendida siempre a título individual y jamás como derivada de una acción de gobierno colectiva: «Sin embargo de lo prevenido (...) continuará el Gobierno expedito en sus funciones; y sólo el Regente o Secretario del Despacho, contra quien se decretare que ha lugar a la formación de causa, quedará desde entonces suspenso de su destino» (Cap. IV, art. VI). Enmarcándose también en esa línea interventora la obligación que los Secretarios tenían de presentar a las Cortes un estado de sus respectivas gestiones al frente de sus correspondientes departamentos (Cap. IV, art. III).

Con todo lo reseñado adquiere su sentido más exacto el aserto anteriormente empleado de que el nuevo Reglamento abría una muy tímida libertad de acción al Consejo de Regencia, pues si cierto es que en el área de las competencias se puntualiza en éste cada una de ellas con mayor precisión, lo es también que con igual esmero y contundencia se aseguran las Cortes su capacidad de máximo control sobre el Ejecutivo, contando para ello ahora con el tamiz que en ocasiones representa no sólo tener que recurrir preceptivamente al asesoramiento del Consejo de Estado, cuyos miembros son designados por la Cámara, sino también la fijación de las responsabilidades que se determinan y exigen a los regentes y Secretarios de Despacho.

Poco después, el 13 de enero de 1812, este Reglamento va a sufrir unas ligeras modificaciones conducentes a asegurar «el mejor despacho de los negocios»⁵¹. Concretamente afectan a todos aquellos preceptos que dificultaban una tramitación ágil y rápida de las cuestiones consideradas urgentes (Cap. II, arts. II, III, IV, V y VII), como el asentamiento en los libros registros, rúbrica de los regentes, etc.

Una de las primeras actuaciones de esta tercera Regencia tiene lugar el 6 de febrero de 1812 y su objeto es la introducción de algunos cambios en la composición del gobierno. Así, en Estado, es nombrado José García de León y Pizarro, que el 12 de mayo renuncia para dejar paso a Ignacio de la Pezuela titular de Gracia y Justicia; a

⁵¹ CD, CXXXVI, 13 marzo 1812.

Guerra accede, en sustitución del teniente general José Heredia y Velarde, que es nombrado capitán general de Castilla la Vieja, José María Carvajal, hasta ese momento inspector general interino de Infantería, y, por último, la Secretaría de Hacienda de España e Indias es abandonada por Canga Argüelles al ser designado miembro del Consejo Supremo de Indias, ocupando su lugar Antonio Ranz Romanillos hasta que, al ser promovido por las Cortes a consejero de Estado ⁵², es sustituido interinamente el 22 de abril de 1812 por el titular de Marina, José Vázquez Figueroa ⁵³.

Pero estos relevos pronto conocen otros. El 6 de abril de 1812 las Cortes, adecuándose a lo ya señalado en la recién estrenada Constitución, aprueban una nueva organización de la Administración central que ahora se divide en siete Secretarías del Despacho ⁵⁴, lo que obliga a acometer poco después, el 23 de junio, una remodelación en el gobierno. La de Estado se encarga a Carlos Fernando Martínez de Irujo, marqués de Casa-Irujo, aunque no llegó a tomar posesión, por lo que siguió desempeñándola en interinidad Ignacio de la Pezuela hasta que es sustituido, el 27 de septiembre de 1812, por Pedro Gómez Labrador; en Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes es nombrado José García de León y Pizarro, y al cesar éste el 14 de enero de 1813 se hace cargo del mismo el titular de Estado Gómez Labrador; de Gobernación del Reino para Ultramar se designa a Tomás González Calderón y, en su ausencia, la ocupa Ciriaco González Carvajal, siendo relevado el primero de octubre de 1812 por José de Limonta; para Gracia y Justicia se elige a Vicente Cano Manuel Rodríguez de Arellano; de Hacienda se encarga Luis María de Salazar, conde de Salazar, aunque durante el tiempo que tarde en incorporarse sigue a su frente el titular de Marina, José Vázquez Figueroa, siendo reemplazado, finalmente, el 1 de octubre de 1812 por Cristóbal de Góngora; para Guerra se nombra al mariscal de campo Francisco Javier Abadía, cubriendo su momentánea ausencia José María Carvajal, quien accede a su titularidad cuando el primero renuncia en agosto de 1812; y, por último, en Marina continúa José Vázquez Figueroa.

Desde fechas muy tempranas afloran las fricciones entre Cortes y Regencia, detectables ya en alguna medida desde febrero de 1812 aun a pesar de los buenos deseos de mantener un espíritu de respeto y distensión. En el origen de estas desaveniencias vuelve a manifestarse como principal motivo la escasa asunción práctica de lo que en

⁵² CD, CXXXV, 20 febrero 1812.

⁵³ Col. OO GG RR, 22 abril 1812.

⁵⁴ Col. RR CC, n.º 1974, Col. OO GG RR, 7 abril 1812.

puridad supone la aceptación de la división de poderes sin condiciones y, en consecuencia, la idea de seguir manteniendo al Ejecutivo como una delegación del Poder Legislativo.

La ruptura comienza a dar señales inequívocas, sobre todo tras el descalabro militar que supone la derrota de Castalla (21 julio 1812). A partir de mediados de agosto las Cortes arrecian las críticas centrándose fundamentalmente en la estrategia que se empleaba en el desarrollo de la guerra y en la actuación de los mandos del ejército, lo que implicaba una descalificación directa de la Regencia como responsable última que era de las fuerzas armadas⁵⁵).

El debate se centra, finalmente, sobre la nefasta actuación de mando dirigida por José O'Donnell, hermano del regente, bajo cuya dirección estaba la malograda operación de Castalla y que tras este fracaso no sólo no fue depuesto, sino que, por el contrario, se le concedió un nuevo destino. Con tal base los diputados exigen, junto a la adopción de otra serie de medidas, el cese del regente O'Donnell. Él mismo presenta su dimisión el 18 de agosto, siéndole aceptada once días después⁵⁶, y ocupando su puesto, a partir del 25 de septiembre de 1812, el asturiano Juan Pérez Villamil⁵⁷.

Al mismo tiempo, el 30 de octubre de 1812, los Secretarios de Despacho comparecen en las Cortes con el fin de presentar sus correspondientes memorias. Tras escuchar los diputados a cada uno de ellos la Cámara nombra una comisión para que informe sobre las mismas, dictamen que, por boca del conde de Toreno, tiene lugar el 12 de diciembre de ese mismo año y que supone una descalificación global de la gestión gubernamental, resultando ser más negativa para los titulares de Hacienda y Guerra⁵⁸.

La suma de todos estos acontecimientos preparan un estado de opinión que se salda, basándose en la carencia de una mínima coordinación entre las distintas secretarías como de la propia Regencia con las Cortes, con la propuesta de redacción de un nuevo Reglamento que con mayor precisión perfilase los cometidos del Poder Ejecutivo.

Nadie ignora a esas alturas que tal decisión no es más que un aplazamiento en la resolución del problema de fondo, pero los intereses políticos están en juego y cada tendencia reclama su tiempo para situar sus reivindicaciones de cara a una negociación que conduzca al relevo de los hombres de la Regencia. En cualquier caso, las diferen-

⁵⁵ Cap. II, arts. XII, XIV y XV del Reglamento de 26 enero 1812. DS, 17 y 18 agosto 1812.

⁵⁶ CD, CLXXXVIII, 29 agosto 1812

⁵⁷ Col. RR CC, n.º 2016 y 2018.

⁵⁸ DS, 12 diciembre 1812.

cias entre ambos poderes son ya tan evidentes que no existe posibilidad de marcha atrás, la crisis es ya una realidad y sólo es cuestión de tiempo arbitrar su solución. Y el motivo definitivo se presenta cuando la Regencia se inhibe en dictar las órdenes pertinentes para obligar a leer en los púlpitos el decreto de 22 de febrero de 1813 por el que se abolía la Inquisición, disponiéndose así la destitución de la misma el 8 de marzo de 1813.

5. La cuarta Regencia

La cuarta Regencia nace el 8 de marzo de 1813 coincidiendo en fecha con el cese de la anterior⁵⁹, teniendo en principio un carácter provisional que pierde para adquirir su pleno derecho el 21 del mismo mes⁶⁰.

Probablemente el hecho de que se constituye a partir de los tres consejeros de Estado más antiguos, esto es, Pedro de Agar y Bustillo, Gabriel Císcar y Císcar y Luis de Borbón, cardenal arzobispo de Toledo que ese mismo día es designado como su presidente⁶¹, significa que no una aparente solución meramente coyuntural y aséptica, sino una operación política gestada largo tiempo por el grupo liberal de la Cámara. Muy pronto, además, queda investida esta Regencia de todas las facultades contenidas en el ya pronto renovado Reglamento de 26 de enero de 1812⁶², que se acomodará a esa pretensión avallando así la intencionalidad del relevo operado.

La crisis que finalmente conduce a la formación de esta nueva Regencia es, como se ha indicado ya con anterioridad, mucho más profunda de lo que en apariencia pudiesen sugerir los hechos que parecían negar, al menos en un primer momento, la existencia de forcejeos partidistas en esta cuestión. Lo cierto es que todo apunta a un pulso político entre dos tendencias ideológicas —realistas y liberales— que mantienen tras de sí intereses encontrados, sobre todo en lo referente a la viabilidad y permanencia futura de la amplia obra constitucional y revolucionaria.

Con celeridad inusitada las Cortes se aprestan a redactar un nuevo Reglamento. La comisión proponente va a estar integrada por los

⁵⁹ CD, CCXXVIII, 8 marzo 1813. Col. OO GG RR, 8 marzo 1813. Col. RR CC, 8 marzo 1813, n.º 2047 y 2049.

⁶⁰ CD, CCXXXIX, 22 marzo 1813. Col. RR CC, 23 marzo 1813, n.º 2059.

⁶¹ CD, CCXXXIX, 8 marzo 1813. Col. OO GG RR, 8 marzo 1813. Col. RR CC, 8 marzo 1813, n.º 2048.

⁶² CD, CCXXXIII, 10 marzo 1813. Col. RR CC, 10 marzo 1813, n.º 2050, y AHN, Hacienda, leg. 4822.

mismos individuos que actuaron en la anterior ocasión salvo en el caso del representante por Aragón Juan Polo y Catalina, que, por ausencia, es sustituido por el joven jurisconsulto José María Calatrava representante de Extremadura ⁶³. Las discusiones parlamentarias inician su andadura el día 20 de marzo con vivos debates, y concluyen el 3 del mes siguiente, publicándose, con la Constitución ya en vigor, el 8 del mismo mes ⁶⁴ (*).

La nueva normativa introduce cambios puntuales, tales como que si en la anterior le correspondía a la Regencia nombrar a los magistrados a propuesta del Consejo de Estado, ahora se le añade la misma capacidad, pero en relación con los jueces letrados de partido (Cap. II, art. IX), adjudicándosele también el poder disponer de la milicia nacional (Cap. II, art. XV), aunque ajustándose para ello a lo señalado en el artículo 365 de la Constitución —«En caso necesario podrá el rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes» (Título VIII, Cap. II).

Se le reconoce igualmente la prerrogativa de conceder distinciones, pero prohibiéndosele expresamente los títulos nobiliarios, el Toisón y las grandes cruces, acerca de la concesión de las cuales sólo a las Cortes corresponde la propuesta (Cap. II, art. XXIV); y se le inviste de autoridad para suspender a los vocales de las Diputaciones siempre que abusasen de sus facultades, aunque de tal decisión deberá informar preceptivamente a la Cámara (Cap. II, art. XXV).

Supone también un cambio notable con respecto a la anterior redacción el específico tratamiento que se otorga a algunos puntos dedicados al Consejo de Regencia, pues, aparte de pasar ahora a estar integrado por tres individuos, ya no se incluye la obligatoria rotación temporal para cubrir su presidencia, circunstancia que, junto a la irresponsabilidad política de los mismos, no hay que interpretar como un signo de liberalidad, sino como una concesión controlada con el fin de asegurar una línea de actuación política más homogénea y es-

⁶³ DS, 9 febrero 1813. *Manifiesto de los Persas*. Punto 138: «Por esto, para reformar vinimos resueltos a Madrid (...)». O los intentos de formar una Regencia con la infanta Joaquina Carlota, Castaños y Pérez Villamil. MUÑOZ MALDONADO, José. *Historia política y militar de España contra Napoleón Bonaparte, desde 1808 a 1814, escrita sobre los documentos auténticos del Gobierno*. Publicada de orden del Rey, Madrid, 1833. (3 vols.) III, 571.

⁶⁴ CD, CCXLVII, 8 abril 1813. Col. RR CC, 8 abril 1813, n.º 2069.

(*) No se ha analizado el Poder Ejecutivo a la luz de la Constitución de 1812 al considerar que existe una abundante y excelente bibliografía al respecto, destacando entre las últimas aportaciones el profundo estudio de VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 55, enero-marzo, 1987, pp. 123-195.

table que consiguiese establecer una corriente más fluida de entendimiento y comunicación entre los deseos de las Cortes y la ejecución de los mismos por parte de la Regencia, puesto que en el peor de los casos siempre le cabría a la Cámara llevar a cabo una remoción de la presidencia.

Pero las modificaciones más sobresalientes afectan a las competencias y modo de proceder de los Secretarios de Despacho que se ven alteradas al adoptar un sentido de mayor amplitud e independencia, de tal modo que «Los Secretarios del Despacho tomarán por sí y a nombre de la Regencia, sin necesidad de darle cuenta, todas las providencias relativas a la mayor instrucción de los expedientes, y a la ejecución de las disposiciones ya dadas por el Gobierno» (Cap. III, art. I), debiéndose reparar aquí en ese grado de autonomía frente al Consejo.

Por otro lado, y en justa compensación a esa libertad de acción, «La responsabilidad por los actos del Gobierno será toda de los Secretarios del Despacho» (Cap. V, art. I), que no se circunscribe únicamente a la actuación individual de cada uno de los secretarios sino que se crea ahora una responsabilidad colectiva, una corresponsabilidad, al determinarse que «Todos los Secretarios del Despacho serán individualmente responsables a las Cortes de todas las resoluciones del Gobierno acordadas en junta, a que ellos hayan concurrido, conforme al artículo VIII del capítulo III, cualquiera que sea la Secretaría por donde se despache; y cada uno lo será también respectivamente de las particularidades de su ramo, sin que les sirva de disculpa haberlo exigido la Regencia» (Cap. V, art. II)⁶⁵.

Por último, se regula la ya anteriormente señalada asistencia a las sesiones de Cortes por parte de los secretarios, añadiéndosele ahora que «qualquiera de ellos puedan asistir a las sesiones públicas, quando lo tengan por conveniente» (Cap. IV, art. I), que «deberán dar razón de lo que se les pregunte acerca de las resoluciones del Gobierno acordadas en junta» salvo que medie secreto (Cap. IV, art. II), y se iguala en derechos con los que está investido cualquier diputado en lo referente a su capacidad de intervenir en los debates parlamentarios, exceptuándose «Quando hagan alguna propuesta a nombre del Gobierno (...) en este solo caso no podrán estar presentes a las votaciones» (Cap. IV, art. III).

Esta nueva realidad materializada en cambios de composición y competencias del Poder Ejecutivo afecta, lógicamente, a la distribu-

⁶⁵ *Reglamento de las Cortes*. 4 septiembre 1813, capítulo XII: «Del modo de exigir la responsabilidad de los Secretarios del Despacho». CD, CCXCIII, 4 septiembre 1813.

ción de personas que se hallan al frente de responsabilidades gubernamentales.

En sintonía con ello se producen relevos que atañen a la Secretaría para la Gobernación de la Península donde, desplazado Pedro Gómez Labrador que venía desempeñándola en interinidad desde el cese de José García de León y Pizarro el 14 de enero de 1813, accede el 30 de marzo de ese año Juan Alvarez Guerra. Con esa misma fecha se encarga de Hacienda, tras dimitir Cristóbal de Góngora, Tomás González Carvajal, que es relevado el 24 de agosto de 1813 por Julián Fernández Navarrete, quien, a su vez, es sustituido ese mismo día por Manuel López Araujo. En Marina, después de que se admitiese la renuncia presentada por José Vázquez Figueroa el 18 de abril de 1813, es nombrado Francisco de Paula Osorio.

En Estado es confirmado Pedro Gómez Labrador al que, por su destitución en julio de 1813, le sucede en interinidad Vicente Cano Manuel, secretario de Gracia y Justicia a la sazón, cartera en la que había sido ratificado igualmente en la primera fase de la remodelación gubernamental. Pero Cano dimite el 10 de octubre de ese mismo año, encargándose por unos días del Departamento de Estado Juan O'Donoghú, titular de Guerra, hasta que se nombra interinamente a Fernando Laserna que el 2 de diciembre de 1813 deja paso al marino José de Luyando, mientras que para Gracia y Justicia es designado Manuel García Herrerros. Y, por último, el general Juan O'Donoghú es nombrado para Guerra el 23 de abril de 1813, aunque debido a su ausencia el cargo lo desempeña Luis Beltrán hasta que el 14 de enero de 1814 se pasa la responsabilidad al mariscal de campo Tomás Moreno Daoiz.

Parece claro que el reconocimiento de irresponsabilidad política en los regentes, así como la manifiesta libertad de acción señalada a los Secretarios de Despacho con específicas competencias que nunca antes se les había conferido, merma sensiblemente el poder efectivo del Consejo de Regencia y abre la posibilidad de materializar un gobierno homogéneo y solidario entre sus miembros. De hecho, aunque no de derecho, se estaba asistiendo al nacimiento del incipiente gabinete.

Pero esta apreciación no nos ha de conducir hasta el extremo de creer en una sincera y sin contrapartidas asunción del principio liberal de la división de poderes, más al contrario, en el fondo de lo que se trata es de asegurar una opción partidista conducente al afianzamiento del grupo liberal que frente al empuje de los realistas comenzaba a dar síntomas de desánimo y fraccionamiento. Incluso se podría pensar en una jugada política a más largo plazo como era el previsible regreso de Fernando VII, deseado por todos por supuesto, pues

no se cuestionaba la forma monárquica de gobierno; sí, por el contrario, la limitación de las atribuciones y prerrogativas de la misma sometidas ahora a las específicamente señaladas en la Constitución y que conformaban una separación precisa e indubitable entre la Corona y el Gobierno.

Tanto esto es así que en un primer momento se imponen los criterios liberales pero a partir de agosto de 1813 la tendencia comienza a invertirse ahora a favor de las tesis realistas, y ello probablemente a raíz de un creciente malestar que va adueñándose de los diputados por el cariz excesivamente progresista que van adquiriendo las Cortes con sus planteamientos, exigencias y decisiones.

Una de las muestras más palpables en este sentido se nos ofrece con el debate que entre el 15 y el 17 de agosto de 1813 afronta la Cámara con respecto al lugar en el que deberían reunirse las próximas Cortes ordinarias —Madrid o Cádiz— convocadas por decreto de 23 de mayo de 1813.

Mientras los realistas son claros partidarios de aceptar la invitación madrileña y abrir allí sus sesiones, lo que les aseguraría un entorno menos progresista, los liberales defienden que el tema es algo que no corresponde decidir a la Asamblea sino al gobierno, juzgando, además, que Madrid seguía siendo todavía una ciudad no segura. Con tales posturas encontradas el 16 de agosto de 1813 los diputados se enfrentan a la votación, de la que resulta un empate que al día siguiente, tras intensas gestiones liberales, se dilucida por un estrecho margen de votos a favor de los argumentos liberales. En conclusión, las Cortes ordinarias se reunirían en Cádiz a partir del primero de octubre de 1813⁶⁶.

No cabe duda de que este Consejo de Regencia plantea menos problemas de entendimiento y comunicación con las Cortes que los anteriores, pero tampoco hay que confundir esa realidad con una sumisión disciplinaria de índole partidista a favor de las tesis liberales, pues resulta evidente que los regentes no se comportaron en tal sentido a juzgar por su trayectoria como cuando, por ejemplo, se propuso el caso del traslado del gobierno a Madrid en mayo de 1813.

A pesar de todo, no incurramos en el error de pensar que las Cortes habían renegado de su tradicional control e injerencia sobre el Ejecutivo, pues no hay que olvidar que todos aquellos poderes no transferidos explícitamente a la Regencia seguían siendo de la exclusiva competencia de las mismas. Por lo tanto, aunque puedan ser admitidas algunas puntualizaciones al respecto, hay que seguir afirmando que el gobierno existente encierra todavía, al menos en un primer mo-

⁶⁶ DS, 15 al 17 agosto 1813.

mento, elementos de los denominados de convención, que irán desapareciendo al ritmo con que se implanten los preceptos constitucionales correspondientes.

Bajo este ambiente, y habiéndose procedido el día 6 de septiembre de 1813 a la elección de los miembros de la Diputación permanente⁶⁷, las Cortes Generales y Extraordinarias finalizan sus sesiones el día 14.

Dos días más tarde se corre el rumor de que el gobierno, a propuesta de la Regencia y con el consentimiento de la Diputación de Cortes, tiene el propósito de trasladarse a Madrid ante el avance de la epidemia de fiebre amarilla por el sur que amenazaba ya a Cádiz⁶⁸. Tal eventualidad enciende los ánimos gaditanos y se traduce en una algarada popular de cierta importancia, obligando a la Regencia a reconducir la cuestión solicitando de la Diputación permanente una convocatoria urgente y extraordinaria de las Cortes, lo que creaba de entrada un problema constitucional, pero a pesar de todo la citación es firmada esa misma noche.

Durante cuatro días, 17 a 20 de septiembre de 1813, los diputados discuten con vehemencia hasta que se decide que sobre el asunto se pronuncien las Cortes ordinarias que están convocadas para el primero de octubre próximo, de tal modo que el período de las Cortes Generales y Extraordinarias queda clausurado el 20 de septiembre de 1813.

La sesión inaugural de las *Cortes Ordinarias* se celebra, como estaba previsto, el 1 de octubre de 1813 en la ciudad de Cádiz, pero con motivo del progreso de la epidemia de fiebre sus reuniones van a ser desplazadas a la isla de León a partir del día 14 de ese mes de octubre hasta el 29 de noviembre en que concluyen sus tareas para trasladarse a continuación a Madrid. El 15 de enero de 1814, ya instaladas en la capital de España, prosiguen su labor de modo provisional en el teatro de los Caños del Peral hasta que se establecen, finalmente, en la iglesia de Doña María de Aragón el 2 de mayo, quedando suspendidas el 10 de ese mes, seis días después del decreto de Valencia y tres antes de que Fernando VII —el Deseado— haga su entrada triunfal en Madrid. Estas fueron Cortes que, al igual que las Extraordinarias, no rectificaron su propensión de tutelar al Consejo de Regencia y siguieron ejerciendo competencias propias y exclusivas del Poder Ejecutivo.

⁶⁷ Son elegidos: José Espiga (presidente), Jaime Creus, José Teodoro Santos, Mariano Mendiola, el marqués de Espeja, José Joaquín Olmedo y Antonio Larrazábal; DS, 6 septiembre 1813.

⁶⁸ CASTRO, Adolfo. *Historia de Cádiz y su provincia*. Cádiz, 1858. pp. 783 y 784.

Las Cortes tienen conocimiento ya en Madrid del tratado de Valençay (11 diciembre 1813) que no suscriben, pero al que responden con un decreto de 2 de febrero de 1814, firmado por todos los diputados presentes, en que se manifiesta que «no se reconocerá libre al Rey, ni por tanto se le prestará obediencia, hasta que en el seno del Congreso Nacional preste el juramento prescrito en el artículo 173 de la Constitución»⁶⁹.

Decisión que se quebranta cuando el presidente del Consejo de Regencia, Luis de Borbón, sale al encuentro del monarca en las cercanías de Valencia e incumple las recomendaciones precisas, de las que era conocedor, al besar la mano del Rey por imperativo de éste, símbolo de reconocimiento que junto a la interpretación de que con el tratado de Valençay había recobrado la Corona sin intermediación de las Cortes, principia el fin de la obra política revolucionaria al considerarse a todos los efectos repuesto en su antiguo poder soberano.

De todas formas la indecisión aún se albergaba en Fernando, pues para adoptar una medida de tal alcance requería contar con unas demostraciones más evidentes y precisas que pronto le llegan. Una del estamento militar con el apoyo incondicional que le manifiesta el capitán general Francisco Javier Elío, otro de la clase política con el *Manifiesto de los Persas* suscrito por 69 diputados⁷⁰.

Con todo ello el monarca se sintió lo suficientemente fuerte y arropado como para dictar el decreto de Valencia de 4 de mayo de 1814 en el que:

declaro que mi Real ánimo es, no solamente no jurar ni acceder a dicha Constitución, ni a decreto alguno de las Cortes Generales y Extraordinarias ni de las Ordinarias actualmente abiertas, a saber: los que sean depresivos de los derechos y prerrogativas de mi Real soberanía establecidas por la Cons-

⁶⁹ Art. 173. «El Rey, en su advenimiento al Trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el reino, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente: "N. (aquí su nombre), por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión Católica, Apostólica, Romana, sin permitir otra alguna en el reino; que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella: que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino: que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes: que no tomaré jamás a nadie su propiedad y que respetaré, sobre todo, la libertad política de la nación, y la personal de cada individuo: y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude y sea en mi defensa; y si no, me lo demande».

⁷⁰ DÍZ-LOIS M.^a Cristina. *El Manifiesto de 1814*. Pamplona, 1967.

titución y las leyes en que de largo tiempo la Nación ha vivido, sino el de declarar aquella Constitución y aquellos Decretos 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, y sin obligación en mis pueblos y súbditos de cualquiera clase y condición a cumplirlos y guardarlos.

Las Cortes Generales y Extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea

Juan Ignacio Marcuello Benedicto

En el marco de la guerra de Independencia se abriría una excepcional situación política —un vacío de poder motivado por el «secuestro» de la Familia Real en Bayona y por la profunda crisis de las instituciones de la Monarquía tradicional al hilo del levantamiento nacional—, en la cual el naciente liberalismo radical aprovecharía su liderazgo y posición mayoritaria en las Cortes Generales y Extraordinarias, para convertir éstas en la gran palanca del profundo proceso de cambio político y social a que el mismo se aprestaba. A la vez que se configuraba a aquéllas como un órgano constituyente en orden a definir un nuevo *sistema político*, el materializado en la Constitución de 1812, sobre dichas Cortes, y a través de una particular interpretación del principio de división de poderes, se articularía un «gobierno de asamblea», que habría de ser el eficaz resorte político para formular y comenzar a plantear dicho cambio. En esa perspectiva es donde cobra todo su interés el análisis sistemático de la organización y poderes de aquellas Cortes.

1. La instalación y la formulación básica de poderes: el Decreto I, de constitución de Cortes

Aparte las consecuencias de la coyuntura política general, el partido *liberal* dispuso de unas circunstancias muy favorables, de carácter formal y legal, para poder definir con una amplia libertad de movimientos, desde el momento mismo de la instalación de las Cortes

Generales y Extraordinarias, la más conveniente organización y poderes de éstas en orden a convertirlas en el adecuado instrumento para sus objetivos políticos. Dichas circunstancias favorables se deberían fundamentalmente al peculiar desarrollo del proceso de convocatoria y reunión de Cortes en el tiempo de la primera Regencia, nacida en 29 de enero de 1810 y que habría de presidir la instalación de las mismas ¹.

La citada libertad de movimientos vendría determinada por las peculiares decisiones y, sobre todo, silencios e inhibiciones de dicha Regencia sobre puntos cruciales de la convocatoria y reunión. En abierto contraste con la conducta seguida por la *Junta Central*, la Regencia, que combinó un primer período de inhibición hacia la convocatoria, por su larvada hostilidad a la misma, con un tiempo final de aceleración y precipitación de aquélla, ya desbordada y a remolque de la presión de los sectores radicales del liberalismo, se limitó, antes de fijar en 24 de septiembre de 1810 la fecha de apertura de las Cortes, a tomar sólo dos decisiones de peso al respecto: el Decreto de 20 de septiembre que, —con el antecedente de haber dejado correr la convocatoria conforme a la *Instrucción* de la Central de 1 de enero de 1810 que afectaba a la elección de los diputados del tercer brazo—, trasvasaba a las futuras Cortes, una vez instaladas, la decisión sobre la capital y conflictiva disyuntiva en torno a la reunión o no por estamentos y eventual división por Cámaras² y, previamente, el Decreto y edicto de 8 de septiembre, adoptando y planteando el polémico sistema de *suplencias* para la representación de Indias y de las provincias ocupadas. Dos resoluciones éstas que objetivamente no podían por menos de acabar favoreciendo curiosamente al propio liberalismo radical, y siendo la primera de ellas, más bien, un trasvase de responsabilidad decisoria. En todo el resto de los puntos claves de la convocatoria y reunión de Cortes como, por ejemplo: perfilación del objetivo de aquélla, poderes de las Cortes, definición de éstos en relación con los de la Regencia, y otros de menor entidad, pero no por eso menos decisivos, como fijación de *quórum* para la apertura de aquéllas, reglamentación de la vida parlamentaria y ordenación de sus trabajos, etc., la Regencia, o bien no tomó ninguna iniciativa ni resolución, o bien evacuó consultas sin llegar a tomar acuerdos o a publicarlos finalmente³. Esta actitud contrastaría radicalmente con

¹ Véase sobre dicho proceso, y desde dos perspectivas distintas, ARTOLA, M. *Los Orígenes de la España contemporánea*. Madrid. 2.ª ed. 1975. I, 425-457. SUÁREZ, F. *El proceso de la convocatoria a Cortes 1808-1810*. Pamplona, 1982.

² El texto puede consultarse en FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario español*. Madrid, 1885. II, 617-618.

³ ARTOLA, M. *Los Orígenes...* *Op. cit.* pp. 427-445.

la precisa regulación que sobre los más destacados de aquellos aspectos había hecho la *Junta Central* en su célebre Decreto de 29 de enero de 1810, recogiendo la última voluntad legal de ésta sobre la celebración de Cortes⁴, en un contraste que no podría menos de realzar la trascendencia que a la larga tendría la polémica no publicación oficial del mismo.

La inhibición de la Regencia se proyectaría hasta el momento mismo de la instalación de las Cortes. En su víspera aquélla se limitaría a fijar el Ceremonial de apertura y la fórmula del juramento a tomar a los diputados, que muy significativamente seguiría reflejando la imprecisión y ambigüedad en el horizonte de reforma política que se asociaba con aquéllas desde el decreto de la *Central* de 22 de mayo de 1809 —«Juráis desempeñar... guardando las leyes de España, sin perjuicio de alterar, moderar y variar aquellas que exigiese el bien de la Nación»—. En el acto mismo de la instalación esa actitud culminaría cuando a su término, congregados ya los diputados en el antiguo Teatro Cómico de la Isla de León, el, a la sazón, presidente de la Regencia, concluyó su protocolario discurso, anunciando el trasvase a las Cortes de la designación discrecional de su propio presidente, —en ruptura con los usos de la Monarquía y con las mismas previsiones de la *Central* que había vinculado aquélla a la propia Regencia (art. 13, Decreto de 29 de enero de 1810)—, para acto seguido abandonar en cuerpo el salón de sesiones, dejando una Memoria en que la Regencia hacía renuncia de sus cargos e indicaba a las Cortes «...se sirvan elegir el gobierno más adecuado al crítico estado actual de la Monarquía»⁵. La actitud de la primera Regencia si se contrasta con el Decreto de la *Central* de 29 de enero y con lo que significaría el inminente Decreto I de las Cortes, mostraría toda la disfuncionalidad de aquélla para los objetivos intereses que cabía suponer servía: la

⁴ En el mismo, la Junta Central dejaba bien atados todos los extremos de la convocatoria, reunión y horizonte político de la misma, en una opción *reformista* tendente a vedar el desbordamiento revolucionario, aunque también separándose del continuismo absolutista: la soberanía del rey, con carácter representativo, en la Regencia; Cortes estamentales con organización bicameral; ejercicio de la potestad legislativa en éstas, pero con una coparticipación decisiva de la Regencia, a través de la sanción de las leyes con veto suspensivo y ejercicio preeminente de la iniciativa, al tenerse que canalizar a su través la presentación de los trabajos legislativos preparatorios de las Juntas auxiliares de la Central; junto con importantes mecanismos de control de la Regencia sobre las Cortes, en base a la reserva de la Presidencia de éstas y a la prerrogativa de «señalar término a la duración de las Cortes». Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario español. Op. cit.* I, 614-620.

⁵ Texto íntegro de la Memoria en CALVO MARCOS. *El régimen parlamentario en España*. Madrid, 1883.

defensa de las maltrechas instituciones políticas de la Monarquía tradicional.

Aquella perspectiva habría de ser bien favorable en orden a que el partido *liberal*, sobre aquel vacío, se aprestase a definir, sin condicionamientos previos de autoridades ajenas a las Cortes, con total discrecionalidad, la organización y poderes de éstas en perfecta funcionalidad con sus objetivos políticos. Bajo su liderazgo, las Cortes comenzarían por autodotarse de su Presidencia —en su primera resolución, Lázaro de Dou resultaría electo para la misma, con E. Pérez de Castro en la Secretaría—, en un acto de ilustrativa afirmación de su independencia. A renglón seguido, y con un carácter bien sorpresivo —proposición, debate y acuerdo en una misma sesión—, procederían a fijar las bases esenciales de su organización y, sobre todo, de sus poderes, en el célebre Decreto I, de 24 de septiembre de 1810, sobre constitución de Cortes ⁶.

Este Decreto I precisa de detenido análisis porque puede considerarse como la verdadera carta fundacional de las Cortes Generales y Extraordinarias y base esencial de sus poderes. En primer lugar aquéllas declararían que en ellas residía la *soberanía nacional*. Aunque en el texto del decreto no se llegasen a desarrollar expresamente las consecuencias últimas de dicha declaración —de hecho en su segundo párrafo parecía que ésta se ceñía a legitimar el levantamiento nacional y la no admisión de la Monarquía *josefina*—, sin embargo, era difícil que al presente se pudiesen arrojar dudas sobre la inteligencia del alcance político de la misma: una reserva en exclusiva por aquellas Cortes del ejercicio del poder constituyente ⁷; a ello concurría no sólo la significación y desarrollo de aquel principio en el primer ciclo constituyente de la Revolución francesa, sino muy particularmente el hecho de que en el propio texto del decreto, en la fórmula de juramento prevista para habilitar al Consejo de Regencia como poder ejecutivo, se acompañaba la exigencia de reconocimiento por éste de la «...soberanía de la Nación representada por los diputados de estas Cortes Generales y Extraordinarias» con la de obediencia a «...sus decretos, leyes y *constitución* que se establezca según los santos fines para que se han reunido...» (—subrayado nuestro—). Así, el decreto no hacía más que adelantar el principio de soberanía nacional y sus consecuencias que luego perfilaría con toda nitidez el artículo 3.º de

⁶ Su acuerdo se produjo a iniciativa de Muñoz Torrero, sobre la base de un proyecto de LUJÁN SUÁREZ, F. *Las Cortes de Cádiz*. Madrid, 1982. p. 52.

⁷ Para una documentada opinión contraria, véase MORÁN ORTÍ, M. *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz*. Pamplona, 1986. pp. 59-70.

la Constitución de 1812⁸. De esta forma aquellas Cortes delineaban sus poderes como Constituyentes, y rompiendo con los imprecisos términos de reforma política que hasta entonces se habían vinculado con su convocatoria por la *Junta Central*, el liberalismo radical concretaba el horizonte de la reunión de aquéllas en la formación de una Constitución.

Simultáneamente a la declaración sobre el principio de soberanía nacional, las Cortes sentaron las bases esenciales de su organización, zanjando definitivamente, y en sentido adverso, la conflictiva cuestión, a ellas diferida, sobre división de las mismas por estamentos y Cámaras. Triunfaría el designio liberal en favor de una representación nacional de carácter único, organizada bajo un modelo unicameral en sus deliberaciones. El trascendental párrafo primero del decreto rezaría:

Los diputados que componen este Congreso, y que representan la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional.

Paralelamente, en el decreto se proclamaría el principio de *división de poderes* como punto capital de ruptura con el entramado político de la Monarquía del Antiguo Régimen y piedra maestra del nuevo sistema político constitucional. La simultaneidad de esta proclamación con la explicitación del objetivo de formar una Constitución, con su mutua vinculación, no haría más que evidenciar la notable influencia francesa en los constituyentes de Cádiz; no en vano en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Asamblea Nacional francesa había proclamado: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution».

Desconocemos el discurso político con el que la mayoría liberal sostuvo la proclamación del principio de división de poderes en el decreto I, pero bien puede servir al respecto, y a ese nivel, la argumentación empleada posteriormente en el *Discurso Preliminar* al proyecto de la que sería Constitución de 1812. En este trascendental texto se justificaría la adopción de aquel principio como una técnica racionalizadora para el ejercicio del poder y, muy especialmente, por el convencimiento de que la división y consiguiente equilibrio de poderes, creando un poder limitado, era la única garantía de la libertad

⁸ Art. 3.º, Constitución de 1812: «La soberanía reside esencialmente en la Nación y, por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales».

política y la seguridad personal, —«... La experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, y por lo mismo justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda la autoridad está reunido en una sola mano»⁹.

Sin embargo, y a esta altura, hay que indicar que, por encima del discurso político, en el decreto I se sentarían ya las bases esenciales de una peculiar interpretación del principio de división de poderes, que iba mucho más allá del horizonte de la creación de un poder limitado. En aquel texto el planteamiento del citado principio parecía realizarse en la óptica de una extrema desconfianza hacia el Poder ejecutivo, y en base a ella sujetarse a la particular interpretación de aquél realizada en Francia en el período que va de la formación de la Constitución de 1791 al desarrollo del sistema convencional. El profesor Sánchez Agesta ha caracterizado esta interpretación, perfectamente alejada del idealizado modelo inglés, como aquella en que la división de funciones políticas, adjudicadas a distintos órganos constitucionales, se acompaña de una jerarquización de los mismos entre sí por la distinta relevancia intrínseca de cada una de aquéllas en referencia a la legitimación del poder en el pueblo, y que lleva, con una concepción de la primacía de la ley como expresión de la voluntad general, a que se tienda a fijar la preponderancia del órgano legislativo en el proceso político, y a la visión de los otros poderes como subordinados, triunfando la concepción de «quien fija la ley, manda, y el que la ejecuta, obedece», visión de la que sería hija todo «gobierno de Asamblea» o sistema convencional, tan distante de cualquier horizonte de régimen parlamentario como el que ofrecía el modelo inglés¹⁰. En esta interpretación el originario designio de crear un poder limitado, hecho en la perspectiva de una cerval desconfianza hacia el Ejecutivo, desembocaba en subordinar «...al órgano que formulaba la voluntad general, los que la ejecutaban y aplicaban en las cuestiones contenciosas»¹¹.

Es cierto que el decreto I no llegó a perfilar con todo detalle el ámbito y relación de los poderes del Estado, pero sí fijó la esencialidad de esa interpretación peculiar del principio divisionista deudora de la experiencia francesa y que ahora se adopta por el liberalismo radical español. En dicho texto nada más proclamarse el «...no conviniendo queden reunidos el Poder legislativo, el ejecutivo y el judi-

⁹ Texto en edición contemporánea. ARGÜELLES, A. *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*. Introducción de L. Sánchez Agesta. Madrid, 1981. p. 78.

¹⁰ SÁNCHEZ AGESTA, L. «Poder ejecutivo y división de poderes». *Revista española de Derecho constitucional*. Madrid, 1981. n.º 3. pp. 14-17.

¹¹ *Idem*. p. 16.

ciario», las Cortes Generales y Extraordinarias, que acababan de arrogarse el ejercicio del poder constituyente con el principio de *soberanía nacional*, procederían a declarar que «...se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión». Donde más diáfamanamente se evidenciaría la citada jeraquización de poderes, sería en la significativa referencia al Poder Ejecutivo:

(...) Las Cortes generales y extraordinarias declaran que las personas en quienes delegaren el Poder ejecutivo, en ausencia de nuestro legítimo Rey el Señor D. Fernando VII, quedan responsables a la Nación por el tiempo de su administración, con arreglo a sus leyes.

Las Cortes generales y extraordinarias habilitan a los individuos que componían el Consejo de Regencia, para que bajo esta misma denominación, interinamente y hasta que las Cortes elijan el gobierno que más convenga, ejerzan el Poder ejecutivo...

Con esta declaración en que el órgano constituyente y legislativo se reservaba discrecionalmente la decisión sobre la titularidad y regulación de la forma de Gobierno, el «poder» ejecutivo no podía por menos de presentarse como una autoridad delegada y, por ende, subordinada a aquél. En una óptica similar se declararía que las Cortes «...confirman por ahora a todos los tribunales y justicias establecidas en el reino, para que continúen administrando justicia según las leyes».

La adopción de la interpretación francesa no cabe sólo explicarla por el lógico influjo de su ciclo revolucionario, sino que sería bien deudora a las propias circunstancias políticas del momento en nuestro país. Ya en cuanto al prisma de la desconfianza extrema hacia el Poder Ejecutivo, el profesor J. Varela Suanzes-Carpegna lo ha hecho radicar no sólo en la recepción de la ideología liberal europea, sino, combinadamente, en las mismas circunstancias históricas de la Monarquía española en el reinado de Carlos IV¹²; y otro tanto podría decirse respecto a la jeraquización de poderes en favor de la preeminencia del órgano Legislativo: a este respecto no debe olvidarse que en el marco de la situación excepcional en que vivía la España del momento —«secuestro» de la Familia Real en Bayona, profunda crisis de la Monarquía tradicional provocada por la propia dinámica de la guerra de Independencia, etc.—, el partido liberal no contaba más que con ese recién conquistado poder, que eran las Cortes Generales y Extraordinarias, en orden a desarrollar su programa de pro-

¹² VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-14». *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, 1987. n.º 55. pp. 123-195.

fundo cambio político y social, y que a la hora de empezar a cumplimentar el mismo no podía por menos de presumir las poderosas resistencias que encontraría al mismo en el entramado institucional, todavía superviviente, de la Monarquía tradicional y, por tanto, en los poderes estatales ajenos a aquéllas —el inminente conflicto que iba a protagonizar el obispo de Orense, como presidente de la Regencia, en su resistencia a prestar el juramento previsto en el decreto I sobre reconocimiento de la *soberanía nacional*, representada por los diputados de las Cortes, y obediencia a sus decretos y leyes, sería al respecto todo un símbolo.

La jerarquización de poderes en favor de la preeminencia del órgano Legislativo en el proceso político —esencia del «gobierno de Asamblea» que se iba a constituir a lo largo de la singladura de las Cortes Generales y Extraordinarias—, entrañaba ya de por sí el peligro de que roto el equilibrio que, como subsiguiente a la división, era, teóricamente, presupuesto básico para la creación de un poder limitado, este horizonte cediese en favor de un proceso expansivo del órgano Legislativo, en una dinámica de injerencia de éste en el ámbito de los otros poderes estatales, que no podía por menos de acabar generando un fenómeno de concentración de poder en aquél, con la consiguiente puesta en tela de juicio de la efectiva vigencia del principio de división. Se ha señalado que «...de hecho las Cortes llevaron a cabo un verdadero gobierno de asamblea, por cuanto no se limitaron sólo a legislar a través de decretos y órdenes, ..., sino que además llevaron a cabo funciones de carácter ejecutivo, jurisdiccional...»¹³, y esta que sería la historia real de aquellas Cortes de Cádiz era una consecuencia natural de la peculiar interpretación del principio de división de poderes, que en su orientación básica ya estaba fijando el decreto I. Una vez más la tensión entre los principios teóricos y la presión de una determinada realidad política serían decisivos al respecto.

2. La ordenación de la actividad parlamentaria: el Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de 1810

Afirmados sus poderes, uno de los primeros cuidados de las Cortes sería proveer a la ordenación de su vida interna, cuestión tanto más acuciante por no haber tomado la Regencia ninguna disposición al respecto. En 27 de noviembre de 1810 las Cortes acordarían el correspondiente *Reglamento* para su gobierno interior, que es bien a

¹³ Idem. pp. 128-129.

destacar ya que por el mismo se había de regir toda la singladura de las Generales y Extraordinarias ¹⁴.

No podemos detenernos en un análisis sistemático de este curioso Reglamento, pero sí destacaremos los, a nuestro juicio, rasgos esenciales del mismo. En primer lugar habría que resaltar la preocupación de las Cortes por afirmar su *independencia funcional* frente a los demás poderes del Estado, tanto en la ordenación y regulación de su actividad y vida interna, como frente a las posibles injerencias y recursos mediatizadores por parte de aquéllos sobre sus deliberaciones y acuerdos.

Sobre el primer aspecto hay que citar la afirmación en el principio de *autonormatividad reglamentaria*, clave para la garantía de la debida independencia de toda Asamblea parlamentaria en el ejercicio de sus facultades; ya en la asunción tácita, y por nadie disputada, de este principio, se basó la propia formación de este Reglamento, y el artículo 12, capítulo XI de éste, lo reafirmaría en la eventualidad de una futura reforma del mismo: «Este Reglamento se imprimirá y repartirá a los diputados para su observancia, ínterin las Cortes modifican o añaden lo que juzguen oportuno»; este principio sería retomado en el artículo 127 de la Constitución de 1812. En la misma línea, rompiendo con los usos al respecto de la Monarquía tradicional, que había recogido la Junta Central en su decreto póstumo, no publicado, de 29 de enero de 1810, las Cortes se reservaron la libre designación, de entre sus miembros y por método de elección por escrutinio, del Presidente y Mesa de las mismas (art. I, Cap. II y art. I, Cap. III), previsión que alcanza toda su significación si se tiene presente que a la Presidencia correspondería, aparte de abrir y cerrar las sesiones, moderar los debates, etc., la facultad decisiva de ordenar el ritmo de los trabajos parlamentarios, a través de la fijación del *orden del día* (art. 7.º, Cap. II); al igual que en el caso anterior este principio sería revalidado por la Constitución de 1812 en su artículo 118.

Respecto a la otra vertiente, el Reglamento proclamaría la inviolabilidad de los diputados «...por sus opiniones y dictámenes» (art. 4.º, Cap. IV) y la inmunidad de los mismos «...por sus tratos y

¹⁴ Para su proceso de formación, véase FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario... Op. cit.* Tomo II. Cap. I. pp 3-42. Contemporáneamente, F. SUÁREZ *Las Cortes de Cádiz. Op. cit.* pp. 63-64. Téngase presente que el mismo fue formado por una Comisión de Cortes, encargada al efecto, compuesta de doce vocales, y que el dictamen de la misma, en que estuvieron conformes todos ellos, fue leído en el pleno por Luján, el 27 de noviembre de 1810, mandando las Cortes observarlo interinamente, sin que por la urgencia, y a tenor de una propuesta originaria del diputado Dueñas de Castro, llegase a ser discutido en sesión pública.

particulares acciones», durante el tiempo de su encargo y un año más (art. 5.º, ídem), con la creación de una jurisdicción especial —*Tribunal de Cortes*—, nombrada por éstas, para sustanciar y determinar las causas en procedimientos contra algún diputado, debiéndose consultar, en todo caso, la sentencia al pleno de las Cortes (art. 6.º, ídem); previsiones que conforme al mandato del propio Reglamento habrían de ser objeto futuro de un decreto de Cortes —decreto XIII, de 28 de noviembre de 1810—¹⁵. Especial relevancia tendrían las garantías de independencia respecto del Poder Ejecutivo; puede decirse que en este Reglamento se sacrificaría cualquier preocupación de enlace ejecutivo-legislativo y con ello todo horizonte de régimen parlamentario, al preeminente objetivo de evitar cualquier posible injerencia mediatizadora de aquél sobre la Asamblea legislativa, en la perspectiva de esa centralidad que adquirió en el momento la extrema desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, que haría desarrollar el principio de división hacia una rígida separación de poderes. Muestra de ello sería que en el Capítulo XI del Reglamento, al tratarse del ceremonial con el que se debería recibir a la Regencia en el seno de las Cortes, el artículo 10 prescribiría que en el caso de comparecencia de aquella «...sólo el presidente —de las Cortes— llevará la palabra; entendiéndose suspendida la sesión y que nada se podrá deliberar hasta que aquéllos se hayan retirado». En un principio esa disposición puede no parecer significativa, pues se proyectaría siempre para los titulares de la jefatura del Estado en épocas constitucionales posteriores, pero sí lo es si se combina con el absoluto silencio que aquel Reglamento guardó, simultáneamente, sobre la eventual participación de los Secretarios del Despacho en la vida parlamentaria; así en el Capítulo I del mismo —«De las Cortes»—, al describirse la disposición del *salón de sesiones* con todo pormenor, no hay ninguna previsión respecto a la hipotética presencia de los Ministros; igualmente, cuando en el artículo 7.º del Capítulo II se confiaba a la Presidencia de las Cortes la fijación del *orden del día*, con el requisito de su previo anuncio público, no se llegaba a prescribir su comunicación formal al Consejo de Regencia o a sus ministros y, finalmente, en el Capítulo V, al tratarse de la regulación de las «discusiones», no había ninguna referencia a la posible intervención de aquéllos en las mismas. Esta desconfianza hacia el peligro de mediatización por el Poder Ejecutivo se completaría, ya fuera del Reglamento, con una serie

¹⁵ Para los peculiares avatares sufridos por estos principios en su aplicación práctica y, muy especialmente, para los límites reales a la inviolabilidad de los diputados, resultan bien curiosas e ilustrativas las noticias al respecto dadas en FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario español. Op. cit.* Tomo II. Caps. IV y V. pp. 103-174.

de significativas disposiciones de las Cortes, como la orden de 29 de septiembre de 1810 en que se prohibía a los diputados «...solicitar ni admitir empleos, pensiones, gracias, etc.» durante su diputación y un año después, o el decreto XVIII de aquéllas, de 4 de diciembre del mismo año, por el que se declaraba «...suspense el ejercicio de los empleos de los diputados de Cortes durante su diputación». Un último dato revelador de hasta qué punto la obsesión por evitar la injerencia del Ejecutivo alejaba cualquier horizonte de régimen parlamentario, sería la curiosa prescripción del artículo 12, Capítulo I, del Reglamento, que colocaba las «quejas o acusaciones contra individuos de la Regencia» bajo la excepcionalidad de las sesiones secretas de Cortes, disposición que neutralizaba la principal garantía de la eficacia del control de la acción de gobierno en el marco de un régimen parlamentario, que era la publicidad del mismo.

Este apunte nos lleva a tratar otro de los rasgos esenciales de esta normativa respecto a la cuestión de la *publicidad* de la vida de las Cortes. Aparte y excepción hecha del significativo matiz indicado, resulta indudable que en el Reglamento se apostó preeminentemente por la citada publicidad, como un deseo de enlace, control y movilización entre los representantes de la Nación y los ciudadanos. Opción coherente con el horizonte del Partido Liberal que iba a liderar aquellas Cortes, empeñado en estructurar un nuevo sistema político basado en la opinión pública, del que iban a ser piezas claves tanto un amplio régimen de participación política, a través del sufragio, para la conformación de todos los órganos de gobierno y administración —Cortes ordinarias, Ayuntamientos, etc.— como un sistema igualmente ambicioso de libertades políticas, de las cuales la de Imprenta, proclamada por el decreto de Cortes de 10 de noviembre de 1810, sería todo un símbolo.

Aquella nota caracterizadora vendría determinada por una serie de previsiones: por un lado, se prescribiría el carácter público que de ordinario tendrían las sesiones de Cortes (arts. 3.º y 9.º del Cap. I), con la habilitación en el salón de sesiones de «galerías» donde «...los hombres de todas clases podrán indistintamente asistir a ellas» (art. 3.º, párrafo 2.º, ídem)¹⁶, quedando vinculada a expresa resolución de las Cortes la celebración de sesiones secretas en los casos previstos por el propio Reglamento (arts. 9.º a 11, Cap. I), salvo el específico y preceptivo caso antes citado; cabe indicar, sin embargo,

¹⁶ Para una muestra de la curiosa mentalidad de la sociedad de la época, cabe indicar que se vedaría expresamente a la población femenina, ya excluida de los derechos políticos al sufragio, el acceso a las citadas *galerías* —art. 3.º. Cap. I: «De las Cortes».

que un medio tan potenciador de la publicidad de la vida parlamentaria como es la publicación oficial, bien de las *Actas* de las sesiones, redactadas por los Secretarios, bien, sobre todo, de un *Diario de Sesiones*, con reproducción íntegra y literal de todo lo acontecido en ellas, no llegaría a ser previsto expresamente por el Reglamento, cubriéndose el vacío en este último caso con resoluciones de las Cortes formalmente al margen del mismo¹⁷. Por otro lado, y a su vez, se potenciaría también la publicidad en la toma de resoluciones: así, un método de votación pública como era «...el acto de levantarse los que estén por la afirmativa», se plantearía como el medio de votación ordinaria (arts. 2.º y 11, Cap. VI); a su vez, la votación pública por excelencia, la *nominal*, «...por la expresión individual del Sí y del No», se adscribiría para los «...asuntos que, ...se gradúen de importancia», facilitándose su uso, ya que se reconocía a cualquier diputado el derecho a pedirla, debiendo recaer, eso sí, acuerdo expreso de las Cortes al respecto (arts. 2.º y 13, Cap. VI)¹⁸; por contra, las votaciones secretas, por método de escrutinio, se circunscribirían, prescribiéndose sólo específicamente para el caso de elección de personas, y vedándose expresamente, y con carácter general, para todos los demás asuntos —art. 10, Cap. VI: «Fuera de los casos expresados... no podrá usarse del escrutinio, que por su naturaleza es secreto...»— salvo que se superase el requisito obstaculizador de una «previa discusión» y acuerdo de las Cortes al respecto (*ídem*). Con esta opción se preferiría a la pretendida mayor independencia del diputado a través del secreto en la votación, las garantías al enlace y control cuerpo electoral-representantes, que potenciaba la votación pública¹⁹.

Otra nota muy característica del Reglamento de 1810 se produce en torno a la decisiva cuestión de la iniciativa, discusión y toma de resolución sobre los distintos asuntos en que se ocupasen las Cortes. Llama la atención el comprobar que en aquél —otra cosa es la prác-

¹⁷ Para el origen y vicisitudes sufridas por el *Diario de Sesiones* correspondiente a esta época, véanse las detalladas noticias dadas al respecto por FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario... Op. cit.* Tomo II. Cap. X. pp. 273-281.

¹⁸ En la práctica se recurrió efectivamente a la votación *nominal* en todos los grandes temas conflictivos: se sentó el antecedente con la votación del polémico art. 1.º del proyecto de decreto sobre libertad de Imprenta, en la sesión de 19 de octubre de 1810, y se seguiría esa tónica en ejemplares casos como las votaciones en 1 y 2 de julio de 1811 de las proposiciones de García Herrerros sobre extinción del régimen señorial. Dentro del debate constitucional también se emplearía este método en la votación del art. 3.º —declaración de la *soberanía nacional*— y art. 27 —con la controversia sobre Cortes por estamentos y número de Cámaras.

¹⁹ La apuesta por la publicidad debe, sin embargo, matizarse, pues en la práctica las Cortes Generales y Extraordinarias arrojan como balance 817 sesiones secretas frente a 996 de carácter público, faltando un necesario estudio que fije el contraste en la índole de las materias tratadas en unas y otras.

tica que, efectivamente, se registrase— parecía primar la preocupación por la ágil y fluida toma de decisiones por la mayoría, en detrimento de ciertas garantías a la calidad, en cuanto grado de representatividad, que debía respaldar a los acuerdos, y a la necesaria pausa y reflexión de que precisan los trabajos legislativos en una institución parlamentaria. Así, sorprende en esta normativa la escasa o, a veces, nula preocupación, por respaldar la representatividad cualificada de los acuerdos con garantías mínimas a la previa explicitación por las minorías de sus criterios alternativos, o por preparar aquéllos con previas discusiones pormenorizadas y ricas en contraste de opiniones, y no sorprendivas, siendo igualmente destacable el descuido a la hora de fijar *quórum* cualificado en ciertas fases muy importantes del proceso de toma de resoluciones.

Resulta imposible en los márgenes de este estudio inventariar y sistematizar la totalidad de los datos al respecto que brinda el análisis detenido de la normativa; sólo nos podemos detener en poner de relieve algunos de los más reveladores que avalan las anteriores apreciaciones. Por lo que respecta al riesgo de precipitación y sorpresa, una significativa muestra: debiéndose canalizar todo tipo de iniciativas por el vehículo formal único de la «proposición», podía darse el caso, a tenor de los artículos 1.º a 3.º del Capítulo V, de que una de éstas fuese presentada, leída públicamente en sesión plenaria, apoyada por su autor, y recaer sobre ella acuerdo de Cortes respecto a su admisión a discusión, en una misma sesión de Cortes y, atención, sin tener que figurar en el *orden del día* de la misma, preceptivamente fijado y anunciado en una sesión previa por la Presidencia (art. 7.º, Cap. II). En cuanto al otro aspecto, sobre ágil toma de decisiones por la mayoría y despreocupación por la expresión de las minorías y por el respaldo de aquéllas con discusiones pormenorizadas y contrastadas, hay que destacar los siguientes datos: en los debates, el uso de la palabra se ordenó en exclusiva función del orden de petición de la misma (art. 7.º, Cap. V), sin llegarse a prevenir una alternancia de turnos en contra y en pro de la cuestión discutida, hecho que perjudicaba objetivamente a las minorías. Aunque en la normativa no hay limitaciones temporales al uso de la palabra, ni mecanismos de *guillotina*, se insiste reiteradamente en voluntariosas indicaciones, tratando de prevenir que el alargamiento de las discusiones no embarazase la ágil toma de decisiones, así el artículo 4.º del Capítulo V decía: «Los que la apoyen, si no tuviesen nuevas razones que alegar excusarán tomar la palabra, para no perder el tiempo con repeticiones inútiles...», y el artículo 5.º añadía: «por la misma razón, los que la impugnen, no deben distraerse a puntos inconexos...; ni alargar sus discursos con reflexiones que sobre no ilustrar el asunto, cansen la

atención», insistiendo en esta línea los artículos 10 y 11 del mismo capítulo, con una reiteración que sorprende por el contraste con la falta de previsiones para otros aspectos capitales de todo debate parlamentario. Para el punto que estamos tratando nada, sin duda, tan revelador como la peculiar regulación de la moción de asunto «suficientemente discutido», de hecho, y descontando las previsiones sobre uso de la palabra, ésta sería prácticamente la única concreción de este Reglamento sobre el procedimiento de discusión de los asuntos, y eso ya era significativo; por la peculiar regulación que se hizo de la misma —arts. 14 y 15, Cap. V— dicha moción podría ser planteada a cualquier altura de una discusión, a excitación del presidente o de cualquier diputado, sin fijarse la condición de una consumición previa de un mínimo de turnos en contra y en pro del punto debatido. Esta previsión no podría por menos de ser, objetiva y formalmente, un arma poderosísima en manos de la mayoría para yugular la expresión de la minoría oponente²⁰. Todo este conjunto de previsiones alcanzan su alto carácter ilustrativo si se combinan con el sorprendente mutismo de este Reglamento sobre otros aspectos capitales, de distinta índole, de toda discusión parlamentaria: así, por ejemplo, no se llegaría a precisar el *número de lecturas* que todo proyecto de decreto sufriría en sesión plenaria, no quedando garantizada expresamente una discusión pormenorizada de la parte dispositiva y articulada de aquéllos, ni tampoco se regularía explícitamente la tramitación de las *enmiendas y adiciones*, que objetivamente eran el gran vehículo formal para la expresión por las minorías de sus criterios discrepantes²¹.

En el mismo horizonte es de destacar que en el Capítulo VI, «De las votaciones», y en contraste con el pormenor sobre los métodos de votación y su precisa asignación en función de la distinta índole de los asuntos, se detectan reveladores silencios respecto a las cuestiones

²⁰ Esta previsión parecería tan perjudicial para las minorías, que no tendría proyección para posteriores épocas constitucionales; así y para tener un punto cualitativo de contraste, un Reglamento tan fundamental en la vida de nuestras Cortes del siglo XIX, como el del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847, exigiría para el planteamiento de aquella moción la previa consumición mínima de tres turnos en contra y los correspondientes en pro, si los hubiera pedidos (art. 110, Tít. XI). Véase al respecto I. MARCUELLO, Juan. «Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II». *Revista de las Cortes Generales*. Madrid, 1985. n.º 4. pp.156-196.

²¹ No quiere decir esto que en las Cortes de Cádiz no se registrasen en la práctica discusiones pormenorizadas ni tramitación de enmiendas y adiciones, muy al contrario. Lo que queremos significar aquí es el espíritu de la normativa reglamentaria que estamos analizando, y porque a la postre, siempre es mayor garantía para toda minoría la regulación exhaustiva de la vida parlamentaria en una norma previa, fija y pública, como es un Reglamento, que no sujetarse a unas prácticas colocadas siempre a la discrecionalidad de las decisiones circunstanciales de la mayoría.

de *quórum* en fases decisivas del proceso de toma de resoluciones. El Reglamento fijó con detalle la concurrencia mínima para abrir una sesión de Cortes —Cap. II, art. 12— y precisó, igualmente, lo que podemos llamar «*quórum* de aprobación» para todo tipo de acuerdo, fijando este último en la «...mayoría absoluta de votos» (art. 6.º, Cap. VI); pero, atención, no existe en esta normativa ninguna precisión sobre un punto intermedio, del que tanto podía depender la calidad en cuanto representatividad de un acuerdo, como es lo referente a la exigencia de un «*quórum* de presencia», es decir, la concurrencia mínima exigible en el acto de una votación en relación al censo teórico de la Cámara —y no puede aducirse al respecto seriamente que este silencio no era tan importante por la obligatoriedad sobre concurrencia de los diputados a las sesiones que voluntariosamente prescribía el artículo 2.º, Capítulo IV de aquella normativa—. En fin, este conjunto de previsiones y silencios no podían por menos, formalmente, de beneficiar la ágil toma de decisiones por parte de la mayoría *liberal*, en detrimento de las garantías de expresión de la minoría de turno, la *realista*.

Recapitulando, podemos decir que, aparte la preocupación por la *publicidad*, coherente con el horizonte del sistema político que trataba de plantear el liberalismo radical del momento, la insistencia en la independencia funcional de las Cortes era muy reveladora y reflejo de las circunstancias políticas del momento, donde el Partido Liberal, con el dominio de ese único resorte de poder del que disponía que eran aquellas, y habiendo dotado a las mismas de una autoridad y unos poderes bien conflictivos, se disponía a llevar a la práctica, a su través, un profundo cambio político y social, en el que no podía por menos de esperar más que serías resistencias por parte de los otros poderes del Estado, restos de la desquiciada maquinaria institucional de la Monarquía del Antiguo Régimen. Muy reveladoras son, a su vez, las características que acabamos de citar en torno a las normas de tramitación de los asuntos en Cortes, en favor de primar una ágil toma de decisiones por la mayoría, y en detrimento de otros factores como la debida pausa y reflexión en el proceso de formación de leyes, respeto a la expresión de las minorías, cuidado por la calidad en la representatividad de los acuerdos, etc. Estas características aparecían objetivamente disfuncionales para la misión a cubrir por aquellas Cortes como órgano constituyente y legislativo, pero por contra, y quisiéramos insistir en ello por su alta significación, las mismas sí eran perfectamente funcionales en otro orden de cosas, a saber: lo eran en cuanto las Cortes Generales y Extraordinarias no se iban a limitar a ser un Poder Legislativo, sino que más allá, iban a asumir una dirección plena de la política interior y exterior del país, apres-

tándose a ejercitar la esencia de lo que hoy denominaríamos función de *gobierno*, estableciendo y desarrollando sobre ellas un verdadero «gobierno de Asamblea»; en esta faceta sí era funcional la preeminente preocupación por la ágil y fluida toma de decisiones, por encima de cualquier otro cuidado. De esta forma, un aspecto de organización interna de la vida parlamentaria nos sirve para ir perfilando más ajustadamente el papel que las Cortes Generales y Extraordinarias se iban a dar en el proceso político de su interesante tiempo.

3. Las Cortes y el desarrollo del principio de división de poderes

Ya ha quedado apuntado que en el decreto I las Cortes, a la par que proclamaban el principio de *soberanía nacional*, harían lo correspondiente respecto al principio de división de poderes, como clave del nuevo edificio político, sentando las bases esenciales de una peculiar interpretación del mismo, en función de estructurar sobre aquéllas un «gobierno de Asamblea». Dicho texto, sin embargo, no llegaría a desarrollar con todo detalle la perfilación del estricto ámbito de cada poder estatal en su compleja relación mutua. Esta tarea la habrían de acometer posteriormente las Cortes a través, tanto de determinados textos normativos, como de prácticas y puntuales resoluciones; en éstas no haría más que confirmarse la orientación básica fijada en el decreto I, y debemos ahora detenernos en analizarlas, pues son capitales para conocer con precisión los poderes de los que se autodotaron aquellas Cortes durante su estricto tiempo, en perfecta funcionalidad con el instrumento de poder que necesitaba el liberalismo radical para materializar su designio de profundo cambio político y social, y para tener una idea exacta de en qué forma entendieron el citado principio de división, y en qué medida estos antecedentes se relacionaron complejamente con la opción al respecto tomada en la Constitución de 1812 para el futuro horizonte, cualitativamente distinto, de la relación Rey-Cortes ordinarias.

3.1. Las Cortes y la reserva en exclusiva del poder legislativo

Comenzaremos por analizar la regulación de la potestad legislativa siguiendo un orden de importancia correspondiente a la propia jerarquización de poderes sostenida por el liberalismo doceañista. En el decreto I, al plantearse el principio de división de poderes, las Cortes habían declarado que se reservaban el ejercicio de aquella potes-

tad «...en toda su extensión». Aquel texto no llegaría a precisar con más detalle el alcance de esta declaración, sobre todo en referencia al siempre conflictivo tema del papel relativo del poder ejecutivo en la función legislativa, si bien, indirectamente, la propia fórmula del juramento a prestar por el Consejo de Regencia para su habilitación como Poder Ejecutivo, que aquél contenía, y el decreto II de 25 de septiembre de 1810, conteniendo entre otras especies la «fórmula con que el Ejecutivo debe publicar las leyes y decretos que emanan de las Cortes», anticipaban ya la perfilación de la cuestión ²².

Realmente para ésta hay que esperar y acudir al Decreto XXIV dado por las Cortes en 16 de enero de 1811, sobre *Reglamento provisional del Poder Ejecutivo*, ¿que es donde se puede vislumbrar el verdadero alcance de la declaración del decreto fundacional. Teniendo presentes las distintas fases del proceso de formación de las leyes, si nos detenemos en la primera, y trascendental, de ellasñ, la *iniciativa de ley*, nos encontramos con que las Cortes, tras asignar al Poder Ejecutivo una capacidad de iniciativa en términos generales —art. 4.º, Cap. I: «(...) Podrá y deberá presentar al Congreso los planes, reformas, proyectos y medidas que estime oportunos...»—, le limitaba radicalmente el ejercicio de la específica vertiente de aquélla en materia de ley, colocándola en términos de desigualdad y en un plano inferior a las iniciativas de esta índole que surgiesen en el seno de las Cortes, y esto porque se decía: «...pero no le será permitido proponer a las Cortes proyectos de decretos extendidos» (ídem). A falta de una mayor explicación por parte del debate parlamentario sobre este artículo, su letra cabe interpretarla en el sentido de que se habilitaba al Consejo de Regencia para poder proponer a las Cortes la conveniencia de que éstas regulasen por ley una determinada materia, pero se le vedaba una característica esencial de la iniciativa, a saber, la capacidad directiva de orientar aquella regulación en base a concretar, fijar y desarrollar el Ejecutivo su particular «pensamiento de legislación» en una materia, sistematizándolo en el texto dispositivo de un proyecto de ley. Esto era una limitación esencial, cuya consecuencia era trasvasar el ejercicio preeminente, y casi podríamos decir exclusivo, de la iniciativa de ley en su sentido estricto, a las Cortes, y esto tiene una significación muy especial: el monopolio de derecho o el ejercicio preeminente en la práctica de la iniciativa de ley, en cuanto la misma entraña de determinación del ritmo legislativo y

²² En cuanto a la fórmula de juramento a prestar por el Consejo de Regencia, se podía leer en ella: «...¿Juráis obedecer sus decretos (de las Cortes), leyes y constitución que se establezca..., y mandar observarlos y hacerlos ejecutar?...». Y en el decreto II se decía: «Las Cortes Generales y Extraordinarias ordenan que la publicación de los decretos y leyes que de ellas emanasen se haga por el poder ejecutivo...».

orientación primitiva del sentido del mismo, supone para el poder que lo detenta, ser el depositario de la dirección de la política interior de un país, que es uno de los atributos más característicos de lo que contemporáneamente denominamos como *función de gobierno*²³. En esta perspectiva, la previsión antes citada suponía, de entrada, no sólo impedir de hecho la evolución del Poder Ejecutivo a un estadio cualitativamente superior, el de ser *gobierno*, sino, y más allá de las titulaciones nominales de los poderes en la época, la voluntad de trasvasar una faceta esencial de la función «política» de *gobierno* al órgano que en el momento ya se había autodotado del poder constituyente y del legislativo, punto muy a destacar para tener una fiel imagen del verdadero papel que las Cortes Generales y Extraordinarias se reservaban en el *proceso político* para el tiempo de su singladura.

De hecho la práctica no haría más que confirmar muy pronto la exclusiva ubicación de la iniciativa de ley en las Cortes. Así, las dos grandes primeras medidas legislativas, de carácter reformista, dadas por las Cortes de Cádiz, con anterioridad a la formación de la Constitución de 1812, el decreto IX sobre Libertad de Imprenta, de 10 de noviembre de 1810, y el decreto LXXXII, de 6 de agosto de 1811, sobre extinción del régimen señorial, tendrían su origen en sendas iniciativas surgidas estrictamente en el seno de las Cortes, sin que el Ejecutivo participase formalmente en su promoción²⁴; sentándose con ello el antecedente de la tendencia invariable a registrar al respecto en toda la época de las Generales y Extraordinarias.

Por lo que respecta a la última y decisiva fase del procedimiento legislativo, la *sanción* regia de los acuerdos de ley de las Cortes, hay que indicar que en el Reglamento que estamos tratando las Cortes Generales y Extraordinarias no otorgarían aquélla al Consejo de Regencia, por lo que la misma se subsumiría o refundiría en el mismo acto del acuerdo de ley en Cortes a través de la votación. Por otra parte, es el artículo 1.º del Capítulo II —«Del Consejo de Regencia con respecto al Congreso Nacional»— de aquél, el que al definir la posición relativa del Ejecutivo respecto de la función legislativa, mejor nos perfila indirectamente la extensión de la reserva de las Cortes sobre la potestad legislativa; en el mismo se encomendaría a la Regencia, como poder ejecutivo interino, el horizonte de «...hará se lleven a efecto las

²³ SÁNCHEZ AGESTA, L. «Gobierno y responsabilidad». *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1960. n.º 113-114. pp. 35-63.

²⁴ Para el primer caso, véase la iniciativa de A. Argüelles y E. Pérez de Castro al respecto, en *DSCGE*, correspondiente a la sesión de 27 de septiembre de 1810; para el segundo, la proposición del diputado García Herreros en *Idem*, sesión de 1 de junio de 1811.

leyes y decretos de las Cortes», ciñendo estrechamente al mismo a la estricta misión de *publicar* y *circular* éstos —conforme a la fórmula prescrita en el decreto II de 25 de septiembre de 1810—, todo ello, una vez más, en un clima predominante de cerval desconfianza hacia el Ejecutivo, que llevaría a vedar expresamente al mismo tanto la interpretación de las leyes en casos dudosos, como el poder dispensar su observancia²⁵. En ese mismo horizonte, y aunque formalmente sea ajeno a la estricta función legislativa, es de destacar que en aquella regulación no se llegó ni siquiera a reconocer expresamente al Ejecutivo una potestad normativa de carácter reglamentario para la ejecución de las leyes, y es que como señalara Fernández Martín, refiriéndose a la experiencia vivida por las Generales y Extraordinarias, «...las Cortes entendían corresponderles, no sólo la facultad de hacer y sancionar la ley, sino también la de expedir las disposiciones encaminadas a explicarla, o a facilitar la ejecución de la misma»²⁶.

Siendo el Reglamento del Poder Ejecutivo de 1811, que sentaría al respecto el precedente decisivo, el que indirectamente nos permite aquilatar el término «...en toda su extensión» del decreto I, podemos indicar que a su vista, el proceso legislativo en su ciclo completo, desde la iniciativa a la sanción, fue un proceso que se abrió y cerró totalmente en el exclusivo ámbito potestativo de las Cortes Generales y Extraordinarias.

A esta altura no resulta ocioso detenerse en ver en qué medida este estado de cosas influyó, o se interrelacionó complejamente, con la opción tomada posteriormente por las Cortes de Cádiz, en uso de su poder constituyente, a la hora de definir, en el marco del sistema político de la Constitución de 1812, la nueva configuración de la potestad legislativa en el futuro y cualitativamente distinto horizonte de la relación Rey-Cortes ordinarias. Existiría al respecto, un relativo, pero cualitativo punto de contraste, en el hecho de que en el nuevo texto constitucional se haría al Rey —titular en exclusiva del Poder Ejecutivo (art. 170)— copartícipe de la potestad legislativa, según la fórmula del artículo 15: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey». Dicha coparticipación se canalizaría por la iniciativa de ley en el Ejecutivo, ahora en pleno pie de igualdad con las Cortes (art. 171, 14) y, sobre todo, por el reconocimiento en el Rey de la sanción de las leyes (art. 142). Una sanción que sin ser *libre*,

²⁵ El citado art. 1.º. Cap. II del *Reglamento provisional del Poder Ejecutivo* de 1811, decía textualmente: «El Consejo de Regencia hará se lleven a efecto las leyes y decretos de las Cortes, para lo cual los publicará y circulará en la forma prevenida en el decreto de 25 de septiembre. El Consejo de Regencia no podrá dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos...».

²⁶ FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Op. cit.* Tomo II. Cap. I. pp. 3-4.

planteaba la posibilidad de que el Rey interpusiese hasta dos vetos suspensivos, en dos correspondientes legislaturas anuales, vetos que para ser superados y determinarse sanción *necesaria*, precisaban que una diputación a Cortes distinta de la que originariamente había propuesto la ley objeto de conflicto, y nacida, por tanto, de una consulta electoral con carácter arbitral, reprodujese por tercera vez el correspondiente acuerdo de ley (arts. 142 a 152, Tít. III, Cap. VIII, Constitución de 1812). Este planteamiento del ejercicio de la potestad legislativa —que sería ya propuesto por la Comisión de Constitución— al marcar un contraste con el antecedente fijado por las Cortes Generales respecto a sus poderes, suscitaría vivas resistencias al mismo en ciertos sectores del liberalismo radical, especialmente en torno al tema de la sanción regia. En el curso del debate constitucional, y desde diversos ángulos de la Cámara, se elevarían voces opinando que dicha sanción era incompatible con el principio de *soberanía nacional*, conculcaba el principio de división de poderes, y anulaba los límites al poder regio socavando las bases de la nueva Monarquía constitucional²⁷; tal sería la resistencia que, significativamente, la minoría *realista* no llegaría a defender expresamente su coherente opción por la sanción libre-veto absoluto, prefiriendo como mal menor el triunfo de los criterios de la Comisión Muñoz Torrero-Pérez de Castro. Ante aquellas lógicas reticencias, ésta y los diputados que la apoyaron, hasta hacer triunfar su criterio, se vieron obligados a desplegar toda una muy compleja línea argumental. En el debate constitucional, y en primer lugar, se trazaría una perfecta línea divisoria entre las Cortes Generales y Extraordinarias y las futuras Cortes ordinarias en relación dialéctica con el Rey; en esa perspectiva, y en este segundo nivel, se justificaría la coparticipación regia, especialmente a través de la sanción, con un rosario de argumentos donde se combinan las apelaciones a una pretendida tradición constitucional española, con razones de carácter político y técnico-constitucional. Entre estas últimas, las siguientes²⁸: la coherencia de aquella coparticipa-

²⁷ Véanse al respecto las intervenciones de los diputados Terrero y Castelló en las sesiones de 3 de septiembre y 4 de octubre de 1811, respectivamente. *DSCGE*, n.º 336 y 367.

²⁸ Para conocer los argumentos en defensa de la coparticipación regia en la potestad legislativa, en el marco del nuevo sistema político de la Constitución de 1812, es preciso consultar el debate parlamentario sobre el art. 15 de la Constitución —«La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey»— en sesión de 3 de septiembre de 1811. *DSCGE*, N.º 336, y el correspondiente sobre el mecanismo sanción-veto suspensivo, arts. 142 a 152, en las sesiones de 4 y 6 de octubre de 1811. *DSCGE*, N.º 367 y 369. En la explicación del sistema de la Comisión de Constitución, son especialmente a destacar los discursos de sus portavoces: Gutiérrez de la Huerta (sesión de 3 de septiembre de 1811), A. Argüelles (sesiones de 4 y 6 de octubre) y, muy es-

ción con el principio monárquico adoptado en la Constitución como base esencial de la forma de gobierno —art. 14: «el Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada...»—; apelándose, ahora, a un necesario equilibrio de poderes, la sanción regia se presentaría también como requisito mínimo para que el Poder Ejecutivo pudiese contrabalancear eficazmente al Legislativo, función que no se podría cubrir si la autoridad regia quedaba ceñida a un mero «ejecutor pasivo»; se defendería la necesidad práctica de evitar choques o roces entre dicha autoridad y el órgano Legislativo, precisándose de soluciones arbitrales para restablecer, en su caso, la armonía entre aquellos dos poderes, a cuyo objeto se consideraría perfectamente funcional el mecanismo propuesto por la Comisión; igualmente, se razonaría con la necesidad de que el Ejecutivo pudiese hacer valer sus criterios sobre la conveniencia de una ley, vinculando el grado de observancia de la misma a la conformidad con ella de la autoridad encargada de su ejecución, y finalmente, se vería en la sanción regia un preciso elemento correctivo, enfrenador de los posibles inconvenientes impulsos de un Poder Legislativo organizado bajo un modelo unicameral, estableciendo en base a aquélla un «control interorgánico», tanto más necesario para la perfección del proceso de formación de las leyes, cuanto que al haberse desechado el modelo bicameral no se iba a disponer de una Alta Cámara que plantease al efecto un «control intraorgánico»²⁹. Es de significar hasta qué punto el horizonte que esta línea argumental trazaba, había estado ausente cuando las Cortes Generales y Extraordinarias habían procedido a definir sus poderes, reservándose en exclusiva la potestad legislativa.

En cualquier caso, el punto de contraste que acabamos de indicar no debe, a nuestro juicio, magnificarse, ya que a la postre la sanción regia que se preveía era una sanción *necesaria* a la tercera reproducción por las Cortes de un texto de ley, y los propios liberales se apresuraron a fijar la cuestión en su exacta medida, manifestándose en el célebre *Discurso Preliminar* al proyecto de Constitución: «...que la potestad de hacer las leyes corresponde esencialmente a las Cortes, y que el acto de la sanción debe considerarse sólo como un correctivo que exige la utilidad particular de circunstancias accidentales»³⁰.

Aún más, la concesión de esta sanción regia debió ser considerada excesiva por el liberalismo radical y, llevado éste por su extrema

pecialmente, el discurso de E. Pérez de Castro, el más acabado con mucho, en la sesión de 6 de octubre. Entre las defensas de diputados de fuera de la Comisión, cabe destacar la intervención de Aner al término de esa misma sesión.

²⁹ VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. «Rey, Corona y Monarquía...» *Op. cit.* p. 162.

³⁰ Véase edición contemporánea. *Discurso Preliminar. Op. cit.* p. 89.

desconfianza hacia el Ejecutivo monárquico, acabaría por tratar de contrarrestar aquélla, introduciendo paralela y simultáneamente en el sistema constitucional de 1812 la interesante y peculiar figura del *decreto de Cortes* —bien particular porque no tiene proyección en posteriores sistemas políticos de nuestra historia—. Como es bien sabido, para la comprensión de esta figura es preciso combinar el artículo 131 de la Constitución de 1812 sobre «facultades de las Cortes», con el Capítulo X —«De los Decretos»— del Reglamento de las Cortes de 4 de septiembre de 1813, junto con el decisivo artículo 110 del correspondiente Reglamento de 1821. De acuerdo a los estudios sobre la cuestión —fundamentalmente los de los profesores Gallego Anabitarte y J. Varela Suanzes³¹—, puede decirse que en aquel sistema constitucional se plantearon dos tipos de actos legislativos: la *ley* y el *decreto de Cortes*, cuando este último contiene normas. Entre ambos habría, en primer lugar, una capital diferencia de carácter formal respecto a los poderes del Estado concurrentes en su formación: al decreto le caracterizaría el no recaer sobre él sanción regia, comportando una reserva en exclusiva de las Cortes al respecto —«...La *ley* la hacen las Cortes con el Rey, los *decretos*, las Cortes»³²—; y no sólo formal, sino también material, desde el momento en que el texto constitucional, si se complementa con el precepto citado del Reglamento de Cortes de 1821, fijaría expresamente las materias cuya regulación debería ser objeto de *decreto*, y entre las que figuraban algunas de tanto interés como todo el conjunto de lo que hoy denominaríamos legislación hacendística y financiera —plan de contribuciones y gastos del Estado, conservación y enajenación de bienes nacionales, etc. (art. 131, párrafos 12 a 18)—, o aspectos esenciales del «sistema de poder», como el establecimiento del plan general de instrucción pública (ídem, 22), o la aprobación de los Reglamentos generales para la Policía y sanidad del Reino (ídem, 23), entre otras.

La significación de esta figura del *decreto de Cortes* la ha fijado bien diáfananamente Gallego Anabitarte: «...cabría decir que entre esos *decretos*... había unas leyes materiales, ¡que deberían ser leyes formales! ...Nadie puede negar que dicho orden tenía una profunda *determinación política*. Se trataba de *evitar la sanción real* en una serie de asuntos que difícilmente se podía negar su importancia y su

³¹ Véase el estudio pionero de GALLEGO ANABITARTE, A. *Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental*. IEA. Madrid, 1971. VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. «Rey, Corona y Monarquía...». *Op. cit.* pp. 162-164; y también OLLER SALA, M. «Los reglamentos de Cortes de 1813 y 1821 como vía de interpretación, integración y modificación de la Constitución de 1812». *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Edición de J. Cano Bueso. 1989.

³² GALLEGO ANABITARTE. *Ley y Reglamento...* *Op. cit.* p. 178.

merecimiento de ser promulgadas como *ley*, y que, sin embargo, se atribuían a las Cortes que los aprobaría por decreto...». Queremos llamar la atención en que, a nuestro juicio, es precisamente en esta figura del *decreto* donde se registra una clara proyección del antecedente planteado por las Cortes Generales y Extraordinarias en su decreto I, en que las mismas a la vez que declaraban ser la residencia de la *soberanía nacional* se habían arrogado en exclusiva y «...en toda su extensión» la potestad legislativa. El propio autor antes citado, al tratar de definir con toda precisión la compleja figura del *decreto de Cortes*, ha llegado a decir que los mismos eran «actos de soberanía», y que su idea surgía «...como aquella manifestación más cercana —debajo de unas Cortes constituyentes— al ejercicio de la soberanía nacional, ya que en estos decretos la voluntad general manifestada por sus representantes lo hace libremente sin el veto suspensivo, sin la sanción...»³³.

Hasta aquí la influencia y los puntos de contraste entre la regulación de la potestad legislativa por las Cortes Generales y Extraordinarias para su estricto tiempo como tales, y el diseño de aquélla en el sistema político de la Constitución de 1812. Descontado ese fundamental elemento de continuidad entre uno y otro nivel en torno a la figura del *decreto de Cortes*, cabe, ahora, preguntarse en qué medida el relativo punto de contraste citado —la coparticipación regia en la formación de las leyes y, sobre todo, el tema de la sanción y los argumentos con que se razonó—, influyó o no, una vez promulgada la Constitución, en una rectificación de las Generales y Extraordinarias en su primitiva reserva en exclusiva de la potestad legislativa. La contestación sería que, sobre la perspectiva de una siempre clara diferenciación en cuanto ámbito potestativo, entre aquellas Cortes, por su naturaleza, y las futuras Cortes ordinarias en relación dialéctica con el Rey, no hubo tal rectificación. Las Generales y Extraordinarias persistirían siempre en su reserva en exclusiva de dicha potestad, tal como se había proclamado en el decreto I y perfilado en el Reglamento del Poder Ejecutivo de 1811. Así, tanto el nuevo *Reglamento de la Regencia del Reino*, dado por las Cortes en 26 de enero de 1812 (decreto CXXIX), cuando ya las mismas tenían acordados los Títulos III —«De las Cortes»— y IV —«Del Rey»— del proyecto de Constitución, como el tercer Reglamento de la Regencia, de 8 de abril de 1813 (decreto CCXLVII), promulgada ya aquélla, reprodujeron literalmente el perfil fijado por el Reglamento de 1811, en cuanto a limitación de la iniciativa de ley en la Regencia, no otorgamiento a ésta de la sanción de las leyes y ceñimiento de la misma

³³ Idem. pp. 199-200.

a la exclusiva función de «publicar» y «circular» las leyes decretadas por las Cortes.

En esta perspectiva, y recapitulando, podemos decir que las Cortes Generales y Extraordinarias encerraron, hasta el final de su tiempo, el completo ciclo del proceso de formación de las leyes³⁴, desde su iniciativa a la sanción, en su exclusivo ámbito potestativo, sin co-participación de otros poderes estatales. Este hecho permitió al partido Liberal, como líder mayoritario en aquéllas, instrumentalizar las mismas como su gran palanca de poder para la formulación legal de su programa de reformas, sin embarazos de instancias de poder ajenas. De aquella base surgirían normas legales tan trascendentales como el decreto IX, de 10 de noviembre de 1810, sobre «Libertad política de la Imprenta», el decreto LXXXII, de 6 de agosto de 1811, sobre «Incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la Nación...», o el decreto CCXXIII, de 22 de febrero de 1813, sobre «Abolición de la Inquisición», entre otros, todo el conjunto, en fin, de normas tendentes a desarticular los presupuestos socio-políticos del Antiguo Régimen. Por su parte, la vinculación de la iniciativa de ley en las propias Cortes, como consecuencia de las limitaciones puestas a la misma respecto de las Regencias, permitiría a aquéllas ejercer durante su tiempo la dirección de la política general de la Nación, poniéndose de manifiesto con ello que aquéllas Cortes, más allá de ser el órgano Legislativo, iban a asumir una de las facetas esenciales de lo que hoy denominamos función de *gobierno*.

La situación de cosas descrita muestra, a su vez, cómo aquellas Cortes fueron reafirmando la peculiar interpretación del principio de división de poderes ya esbozada en el decreto I, en el sentido de una jerarquización de aquéllos en favor de una preeminencia del órgano Legislativo en el proceso político, con la conversión de los demás poderes en autoridades subordinadas a aquél, estructura esencial de un «gobierno de Asamblea». Nada es más ilustrativo sobre la índole de los poderes y de la situación política de aquellas Cortes, que contemplar el estado a que quedaba reducido el llamado Poder Ejecutivo, de resultas de la peculiar reserva en exclusiva de la potestad legislativa de la que aquéllas se arrogaron. Por un lado, la particular regulación de la cuestión de *iniciativa de ley*, vedaba al Ejecutivo la posibilidad de devenir a un nivel cualitativamente superior, a saber, el

³⁴ Téngase presente que las leyes acordadas, en su sentido material, es decir, como normas de carácter general, uniforme y fijas, no se expresarían en esta época por el vehículo formal de la *ley*, sino a través de la vía del *decreto* de Cortes, extendiéndose para ser remitidas a la Regencia en orden a su publicación y circulación, conforme a la fórmula fijada por el decreto II de 25 de septiembre de 1810 y art. 2.º, Cap. VIII —«De los Decretos»— del Reglamento de las Cortes de 1810.

ser *gobierno*. Por otro, y a su vez, aquél quedaba reducido a ser un mero «ejecutor pasivo» de los criterios legislativos de las Cortes: por la citada cuestión de iniciativa no podía ni regular el ritmo legislativo, ni orientar su sentido primitivo; el que no se le otorgase la *sanción*, le impedía hacer valer, a su través, sus eventuales criterios sobre los inconvenientes y obstáculos que podían surgir, a su juicio, en la ejecución de una determinada ley y, finalmente, era bien ilustrativo al respecto el hecho apuntado de que, al menos el Reglamento de 1811, ni siquiera le reconociese expresamente una potestad normativa de carácter reglamentario-ejecutivo. En ese marco se hacía quimérico un equilibrio de poderes, difícilmente el Poder Legislativo podría ser contrabalanceado por el «poder» Ejecutivo, y éste, sin sanción y, por tanto, sin mecanismos de resistencia, más bien se configuraba como una autoridad subordinada, un «mandatario de la Nación», utilizando una denominación frecuente de la época.

Finalmente, insistir en que esta reserva en exclusiva de la potestad legislativa por las Cortes Generales y Extraordinarias se interrelacionó complejamente, en cuanto influencias o puntos de contraste, con la definición de la estructura de aquélla en el nuevo sistema político de la Constitución de 1812, para el nivel cualitativamente distinto de la concurrencia Rey-Cortes ordinarias. Hemos querido reflejar que el antecedente fijado por aquéllas no pudo por menos de acabar influyendo poderosamente en este otro nivel, y máximo exponente de ello sería la compleja y peculiar figura del *decreto de Cortes* —como tipo de acto legislativo exclusivo de la representación nacional—, y las reservas y limitaciones con que se concedió al Rey la sanción de las leyes; en cuanto al relativo punto de contraste, en torno al veto suspensivo regio y las razones en que se fundamentó, el mismo serviría para medir el grado de diferenciación que el liberalismo estableció entre aquellos dos niveles, en atención a su distinta naturaleza —las Cortes como Generales y Extraordinarias en un tiempo de Regencias, por un lado, el Rey y las Cortes ordinarias, por otro.

3.2. *Las Cortes y la configuración del Poder Ejecutivo: autoridad delegada y executor pasivo. La ausencia de un horizonte de régimen parlamentario*

Ya hemos visto cómo el decreto I, en sus párrafos IV y V, sentaba las bases para configurar el Ejecutivo como una autoridad delegada del órgano constituyente y legislativo, y esto desde el momento en

que en aquél las Cortes se reservaban, por un lado, la discrecional estructuración de la forma de Gobierno en cuanto organización y titularidad del mismo, y por otro, y en base la reserva exclusiva de la potestad legislativa, la correspondiente discrecionalidad respecto a la determinación de la función y facultades del Ejecutivo en el proceso político.

Como en otro orden de cosas, aquella base no haría con el tiempo más que desarrollarse en sentido de reafirmación, por el peculiar uso que las Cortes de Cádiz hicieron de las citadas prerrogativas. Por un lado, las Cortes plantearon una alta movilidad en cuanto a la titularidad del Poder Ejecutivo; no sólo el artículo 3.º del Capítulo I, del Reglamento del Poder Ejecutivo de 1811, reafirmaría la prerrogativa citada —«...los individuos del Consejo de Regencia serán amovibles a voluntad de las Cortes»—, sino que éstas ejercitarían la misma con una significativa frecuencia: tras la admisión de la renuncia hecha por la 1.ª Regencia, que había presidido la instalación de las Cortes, éstas llegarían a nombrar en su singladura hasta tres distintas Regencias: en 28 de octubre de 1810, por el decreto VI, el Consejo de Regencia formado por P. Agar, J. Blake y G. Císcar; en 22 de enero de 1812, por el decreto CXXV, la llamada «Regencia Constitucional»³⁵ o quintuple; y en 8 de marzo de 1813, por Decreto CCXXVIII, la nueva Regencia presidida por D. Luis de Borbón. Es muy ilustrativo que el nombramiento de la Regencia quintuple se hiciese apelando teóricamente a la necesidad de adecuar la forma del Gobierno a lo que al respecto se determinaba en la parte del proyecto de Constitución ya aprobado para entonces —Cap. III, Tít. IV, «Del Rey», arts. 185 a 200³⁶—; en el mismo se prescribía, en su caso, el nombramiento por Cortes extraordinarias de una Regencia con carácter «permanente» hasta que «...llegue el Rey a ser mayor, o cese la imposibilidad» (art. 196, Constitución 1812); sin embargo, las Cortes decretarían, posteriormente, en 8 de marzo de 1813, el «cese» de dicha Regencia, por lo que cabe derivarse que lo que permaneció vigente para todo el tiempo de las Generales y Extraordinarias fue la base y prerrogativas fijadas en el decreto I, y no la efectiva adecuación al nuevo texto constitucional.

Esta movilidad en la titularidad se vio exactamente acompañada por semejante característica en cuanto a la regulación por las Cortes, vía Decreto, de la organización, facultades en el proceso político y re-

³⁵ Así llamada por MORÁN ORTÍ, M. *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz. Op. cit.* pp. 203 y ss. La constituían: Duque del Infantado, J. Mosquera y Figueroa, J. M. Villavicencio, I. Rodríguez de Rivas y conde de La Bisbal.

³⁶ Véase al respecto, el texto del preámbulo del decreto de Cortes CXXV.

lación del Ejecutivo con los otros poderes del Estado. Así, las Cortes dieron tres *Reglamentos* distintos del Poder Ejecutivo, que acompañaron casi exactamente a cada nuevo nombramiento de Regencia: Decreto XXIV, conteniendo el *Reglamento provisional del Poder Ejecutivo* de 16 de enero de 1811; el *Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino*, dado por el decreto CXXIX de 26 de enero de 1812, y el correspondiente de 8 de abril de 1813, objeto del decreto de Cortes CCXLVII.

La reserva legal por las Cortes sobre la titularidad, y regulación de la organización y facultades del Poder Ejecutivo, acompañada de la alta frecuencia con que aquéllas ejercitaron en la práctica la misma durante el trienio de su existencia, son muy reveladores: en ese horizonte era bien difícil que el Ejecutivo tuviese la necesaria independencia como para ser un efectivo *poder* político capaz de contrabalancear al Legislativo, muy al contrario aquel hecho configuraba al Ejecutivo como una mera «autoridad delegada» y, por ende, subordinada al órgano constituyente y legislativo.

No es el objeto de este estudio el análisis pormenorizado de las facultades del Poder Ejecutivo en el proceso político del momento, pero sí el de los poderes de que se invistieron las Cortes en el marco de su peculiar desarrollo del principio de división. Y a este último respecto sí es útil y necesario, por un lado, y en el campo de las facultades, hacer alguna reflexión sobre la compleja distribución de competencias que se hizo en la época entre Ejecutivo y Legislativo, y por otro, analizar el planteamiento esencial del momento en torno a la relación y enlace entre ambos poderes.

Para la primera faceta resulta trascendental el ya citado *Reglamento* del Poder Ejecutivo de 1811, en el que el profesor Sánchez Agesta ha visto el antecedente de la posterior configuración del ejecutivo monárquico en la Constitución de 1812³⁷. En primer lugar, habría que indicar que en el mismo no existe la preocupación por definir en sentido positivo la función del Poder Ejecutivo en el proceso político, sino que bajo la preeminente desconfianza hacia dicho poder —en el marco del objetivo prioritario de desarticular el absolutismo regio— se trata fundamentalmente de delimitar muy estrechamente su ámbito de acción, fijando los límites del mismo en relación con los otros poderes del Estado, con relaciones pormenorizadas de prohibiciones y restricciones a su autoridad, y acompañando cada prerrogativa de aquél con la correspondiente facultad privativa de las Cortes en la materia de que aquélla tratase, en un aquilatado reparto

³⁷ SÁNCHEZ AGESTA, L. «Poder Ejecutivo y división de poderes». *Op. cit.* pp. 19-20.

de competencias que intentaba no dejar margen de maniobra a cualquier interpretación en sentido expansivo del Poder Ejecutivo. Esta óptica sería luego retomada en la Constitución de 1812, donde como es sabido, para conocer la autoridad ejecutiva del rey es preciso combinar los artículos 170 y 171 sobre prerrogativas del mismo, con el artículo 172 que pormenoriza las «restricciones» a aquélla, y con el artículo 131, párrafos 2.º a 26, que fija las atribuciones privativas de las Cortes.

Por lo que respecta al papel relativo del Poder Ejecutivo frente a los otros poderes del Estado, hay que decir: en referencia al Poder Legislativo, nos remitimos a lo ya dicho en un apartado anterior, recordando exclusivamente que con las limitaciones a la iniciativa, la no asignación de la sanción de las leyes, el ceñimiento a publicar y circular éstas, y el no reconocimiento ni siquiera de una potestad normativa de carácter reglamentario ejecutivo, en el Reglamento de 1811 se plantea un Poder Ejecutivo que no solamente no es copartícipe de la función legislativa, sino que es reducido a un mero papel de «ejecutor pasivo» de las leyes decretadas en Cortes. Como hemos visto éste sería el único punto en que se habría de dar luego un relativo contraste con la opción tomada al respecto en la Constitución de 1812 respecto de la concurrencia Rey-Cortes ordinarias. En referencia al Poder Judicial, en el citado Reglamento se tendría buen cuidado de vedar expresamente al Ejecutivo cualquier conocimiento en asunto judicial —art. 1, Cap. III: «...El Consejo de Regencia no podrá conocer de negocio alguno judicial, avocar causas pendientes..., ni mandar abrir nuevamente juicios contra lo prevenido por las leyes»—; en defensa de la independencia del Poder Judicial, se dispondría respecto del Ejecutivo la inamovilidad de los jueces —art. 2.º, ídem: «El Consejo de Regencia no podrá deponer a los Ministros de los Tribunales supremos, ni inferiores...»— y, finalmente, para garantizar la eficacia del principio de división en orden a la salvaguardia de la seguridad de los ciudadanos, el artículo 3.º del Capítulo III prescribiría que la Regencia no podría detener arrestado a un ciudadano más allá de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término se debería remitirle al tribunal competente. A la vista de este panorama puede decirse que la preeminente desconfianza del momento hacia el Poder Ejecutivo, llevaba a plantear respecto de éste una rígida separación de los poderes estatales.

En la normativa que estamos analizando, las Cortes fijarían la función política del Ejecutivo en el cuidado del orden público y la seguridad, respecto de lo interior —artículo único, Cap. V: «Del Consejo de Regencia con respecto al gobierno interior del Reino»—, confiándole, a su vez, una tímida dirección de la política exterior —se-

gún se desprende del análisis del Cap. VI del Reglamento—, que prefiguraba, en buena parte, el artículo 170 de la futura Constitución de 1812. Sin embargo, una vez más, la desconfianza hacia el Ejecutivo llevaría a una distribución de competencias al respecto entre aquél y el Legislativo que dejaría a las Regencias con un escaso margen de maniobra para cubrir su función política. Teniendo presente que, lógica y tácitamente, correspondería a aquéllas la jefatura y dirección de la Administración pública, si se examina el Reglamento de 1811, se constata que las Cortes confiaron al Poder Ejecutivo la libre designación de sus agentes en los diversos escalones y ramas de aquélla, respetando la necesaria relación fiduciaria entre la cabeza de la Administración y sus agentes inferiores; pero a renglón seguido limitarían drásticamente aquella capacidad directiva, colocando la regulación, tanto de la organización y estructura de los múltiples cuerpos e institutos de esa Administración, como, sobre todo, de su soporte y cobertura financiera, bajo la reserva exclusiva de las Cortes, vía Decreto. Así, a la Regencia correspondería el libre nombramiento y separación de los Secretarios del Despacho (art. 8.º, Cap. I) y la provisión de todos los empleos civiles y militares (art. 7.º, Cap. I y art. 1.º, Cap. VII), pero las Cortes se reservaron en exclusiva: la creación de los oficios públicos —art. 2.º, Cap. IV: «El Consejo de Regencia no podrá variar los empleos de Real Hacienda..., ni crear otros nuevos, sin previa autorización de las Cortes»—; la fijación y reforma de las ordenanzas del Ejército —art. 1.º, Cap. VII: «El Consejo de Regencia proveerá todos los empleos y cargos militares con arreglo a la ordenanza general del ejército que en el día rige, mientras las Cortes no la varíen»— y, especialmente, la cobertura financiera de estos cuerpos de la Administración, es decir, el plan de contribuciones y su inversión en los gastos públicos —art. 1.º, Cap. IV: «Todas las rentas y contribuciones de cualquier clase que sean, se deberán recaudar e invertir por el Consejo de Regencia conforme a lo dispuesto por las leyes y según los decretos del Congreso Nacional, mientras las Cortes no varíen la administración pública de este ramo».

En esta perspectiva la capacidad del Poder Ejecutivo para cubrir el horizonte de la función política que se le asignaba, quedaba totalmente hipotecado a la discrecional organización, estructura y cobertura financiera que el Poder Legislativo dictase sobre los cuerpos administrativos de que aquél precisaba para desarrollar su cometido. Este planteamiento es muy a destacar, ya que por encima de la mayor o menor extensión de alguna prerrogativa en concreto, será retomado a la hora de definir el campo de acción del ejecutivo regio en la Constitución de 1812, como se desprende del análisis combinado

en este texto del artículo 171 sobre prerrogativas del Rey y del artículo 131 sobre facultades privativas de las Cortes ³⁸.

Si nos referimos, ahora, a la cuestión de la relación y enlace entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, habría que indicar que la opción preeminente adoptada por las Cortes Generales y Extraordinarias, y retomada bajo su influencia en el sistema político de la Constitución de 1812, apuntaría, en el marco de la primordial desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, a evitar cualquier posible injerencia o mediatización por éste de la vida de las Cortes, apostando al efecto por una rígida separación de poderes en el horizonte de situar al Ejecutivo como una autoridad subordinada al órgano Legislativo, perspectiva fundamental a la que se sacrificaría cualquier preocupación sobre enlace entre aquellos dos poderes y consiguiente configuración de un embrión de régimen parlamentario.

Si se combina el decreto 1, el *Reglamento* de las Cortes de 27 de noviembre de 1810, y el citado *Reglamento* del Poder Ejecutivo de 1811, puede fácilmente constatarse que estaban ausentes en el momento todos los requisitos básicos de un régimen parlamentario. Teniendo presentes los fijados en la caracterización de G. Burdeau ³⁹, se observa la ausencia de la debida *igualdad* Ejecutivo-Legislativo, registrándose, más bien, la perfecta subordinación de aquél a éste —la reserva legal de las Cortes sobre la titularidad, organización de la forma de Gobierno y regulación de las facultades del Ejecutivo, junto con el no otorgamiento a éste de la sanción de las leyes, serían una muestra bien definitiva al respecto—; faltaría, igualmente, el *enlace* entre ambos poderes: el Reglamento del Poder Ejecutivo de 1811 vedaría, por un lado, el que los diputados a Cortes pudiesen ser nombrados para el Consejo de Regencia (art. 2.º, Cap. I), a la vez que como ya vimos en un apartado anterior, el Reglamento de las Cortes de 1810, combinaría la expresa prohibición a las Cortes de deliberar en presencia de los Regentes (art. 10, Cap. XI) con el absoluto mutismo en torno a la regulación de una eventual presencia e intervención de los Secretarios del Despacho en la vida parlamentaria; y, finalmente, estarían bien ausentes los consabidos mecanismos de *control mutuo*, que lo eran la exigencia por la institución parlamentaria de la responsabilidad *política* al Ejecutivo, a través del *voto de censura*, y la correspondiente prerrogativa de éste sobre disolución de Cortes —hasta tal punto era ajena esta perspectiva, que de acuerdo

³⁸ Para este reparto de competencias y sus implicaciones en torno a la «dirección de la Administración pública» por el ejecutivo regio en la Constitución de 1812, véase VALERA SUANZES, J. «Rey, Corona y Monarquía...». *Op. cit.* pp. 168-170.

³⁹ BURDEAU, G. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. París, 1969. pp 144-149.

al Reglamento del poder Ejecutivo de 1811, los Secretarios del Despacho sólo serían «...responsables al Consejo de Regencia» (art. 8.º, Cap. I).

Es bien cierto que con el desarrollo de la vida de aquellas Cortes la realidad se haría mucho más compleja, y al cabo se tocarían los inconvenientes que una rígida separación de poderes, inspirada primitivamente en la cerval desconfianza hacia el ejecutivo monárquico, acababa teniendo desde el punto de vista técnico-político en el despacho cotidiano de los asuntos de gobierno. De tal forma que los nuevos *Reglamentos* de la Regencia de 1812 y 1813 tendrían como razón de ser de su formulación, tanto la cuestión de la relación Secretarios del Despacho-Regencia, como el problema del enlace Ejecutivo-Legislativo.

En el Reglamento de 1813, a la par que parecía estructurarse un órgano colegiado de gobierno en los Secretarios del Despacho, con tendencia a trasvasar a éstos el ejercicio efectivo del Poder Ejecutivo —necesidad del refrendo ministerial a toda orden de la Regencia (art. 5.º, Cap. III), fijación de toda la responsabilidad por los «actos del Gobierno» en dichos secretarios (art. 1.º, Cap. V), etc.—, se dieron ciertos pasos hacia el horizonte de un régimen parlamentario en los aspectos de enlace y control ejecutivo-legislativo: I) Se contempló, ahora, la asistencia de los ministros a las sesiones de Cortes, dejando la misma a su propio juicio de conveniencia —«...puedan asistir a las sesiones públicas, cuando lo tengan por conveniente los mismos Secretarios» (art. 1.º, Cap. IV)—, regulándose su intervención en las discusiones parlamentarias, a cuyo efecto se les equiparaba con las condiciones exigidas a los diputados en las discusiones de asuntos que no fuesen de su iniciativa, y con las de los vocales de Comisión si lo eran, vedándoles en este último caso, eso sí, la presencia en la votación, conforme a lo prescrito en el artículo 125 de la Constitución de 1812 (art. 3.º, Cap. IV). II) De acuerdo a la interpretación hecha por el profesor Menéndez Rexach, parecía que, yendo más allá de lo previsto por el nuevo texto constitucional, se hacía, ahora, inclusive, una distinción en cuanto a responsabilidad ministerial a exigir por las Cortes, entre *penal* y *política*, con la eventualidad de que éstas materializasen una «desaprobación de conducta» del Ejecutivo (art. 4.º, Cap. V), que sin llegar a la expresa previsión del *voto de censura*, apuntaba, según el autor, a «...una cierta vinculación política de los Secretarios del Despacho con la Asamblea»⁴⁰.

⁴⁰ MENÉNDEZ REXACH, A. *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*. INAP. Madrid, 1979. El artículo al que se hace referencia —art. 4.º, Cap. V— decía textualmente, teniendo como referencia las Memorias a presentar por los Ministros a

Nosotros pensamos que este tímido acercamiento a condiciones esenciales de un régimen parlamentario, no debe magnificarse. A nuestro juicio, sobre esta balbuciente rectificación, seguían incólumes la ausencia de dos requisitos básicos de un régimen como aquél: la igualdad Ejecutivo-Legislativo, y los citados mecanismos de control mutuo; y, además, pensamos que una evolución hacia aquel régimen en los parámetros del liberalismo doceañista era imposible, pues la peculiar interpretación de la división de poderes hecha por las Cortes Generales y Extraordinarias, y retomada por la Constitución de 1812, en orden a la preeminencia del órgano Legislativo, con la subordinación del Ejecutivo a éste, en el marco de la primordial desconfianza hacia este último poder, era absolutamente incompatible con un horizonte de régimen parlamentario en su esencia misma. De hecho, cuando éste triunfase formalmente, en el futuro reinado de Isabel II, bajo la estructura particular del régimen de las *dos confianzas*, lo haría sobre una concepción del desarrollo del principio de división de poderes totalmente diversa, como lo sería la contemplada en el sistema constitucional *liberal-doctrinario*, edificado precisamente sobre las ruinas del liberalismo doceañista⁴¹. En esa perspectiva, la parcial rectificación del Reglamento de 1813 no ponía en evidencia más que las contradicciones internas de los planteamientos políticos del liberalismo radical de las Cortes de Cádiz, que anunciaban su disfuncionalidad en orden a crear para un futuro un sistema político mínimamente estable; la rectificación citada no era, así, más que un germen de destrucción del propio sistema levantado por las Generales y Extraordinarias.

Recapitulando, podemos decir que la configuración por estas Cortes del Poder Ejecutivo, nos sirve muy directamente para poder perfilar la peculiar interpretación del principio de división de poderes que aquéllas hicieron, en orden a estructurar sobre ellas un «gobierno de Asamblea». La preeminencia del órgano Legislativo venía así realzada por la posición relativa en que se situaba al Ejecutivo: en el extremo opuesto del horizonte de un régimen parlamentario, el «poder» Ejecutivo quedaba convertido en una autoridad delegada de las Cortes y, por ende, subordinada, sobre todo desde el momento en que se le vedaba la proyección a un nivel superior, el de ser detentador de la función de *gobierno*, ciñéndole a un mero papel de «ejecutor pa-

las Cortes en las primeras sesiones de cada legislatura: «Si en su vista hallaren las Cortes motivo suficiente, desaprobarán la conducta de los respectivos Secretarios del Despacho; y si lo hubiere para formarles causa, decretarán que así se verifique con arreglo a la Constitución y a las leyes».

⁴¹ MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1986.

sivo» de los criterios legislativos de aquéllas, condicionado en su función política a la determinación discrecional por las propias Cortes de la organización, estructura y soporte financiero de la Administración pública.

En esa perspectiva la imposibilidad de que el Ejecutivo contralancease al Poder Legislativo, sentaba la amenaza de que éste acabara expansionándose, invadiendo la esfera de aquél y produciendo un fenómeno de concentración de poder, hecho que minaría la propia y formalmente proclamada vigencia del principio de división de poderes. La realidad de esta invasión es un lugar común admitido tanto en la historiografía de la época, como en la estrictamente contemporánea, y constituiría la base de las conflictivas relaciones de las sucesivas Regencias con las Cortes y de la argumentación de aquéllas en sus frecuentes iniciativas de renuncia ⁴².

3.3. *Las Cortes y su proyección en el ámbito judicial*

El riesgo de que la jerarquización de poderes en favor de la preeminencia del Legislativo, derivase en una invasión por éste de los campos de acción de los otros poderes del Estado, en una espiral de concentración, parecería encontrar un punto cualitativo de materialización en la proyección de las Cortes Generales y Extraordinarias en materia judicial.

En el decreto I, a la par que se proclamaba formalmente la división de poderes, las Cortes procederían a confirmar «...por ahora a todos los tribunales y justicias establecidas en el reino, para que continúen administrando justicia según las leyes». A diferencia de lo acontecido respecto al Poder Ejecutivo, habría que esperar a la propia formación de la Constitución de 1812 para que se produjese el diseño de nueva planta de la potestad judicial —Tít. V: «De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y criminal», arts. 242 a 308 ⁴³—. Se registraría así, entre el decreto I y la promulgación de la nueva Constitución, un interesante período de transición en que la actividad de las Cortes se vería enfrentada a la supervivencia en materia judicial de la situación de cosas heredada del Antiguo Régimen.

⁴² Al respecto, véase FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario... Op. cit.* Tomo II. Cap. XII. pp. 328-419 y, en nuestros días, MORÁN ORTÍ, M. *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz. Op. cit.*

⁴³ Una iniciativa de A. Argüelles, de 29 de enero de 1811, en orden a que una Comisión de las Cortes formase un «Reglamento provisional del poder judicial», no llegaría a culminarse.

En este período de transición se registraría un ilustrativo contraste entre la preocupación de las Cortes por vedar expresamente al Poder Ejecutivo conocimiento de «...negocio alguno judicial» (art. 1.º, Cap. III, del Reglamento provisional del Poder Ejecutivo de 16 de enero de 1811), con su propia práctica de injerencia en dicho ámbito. Se suelen citar siempre al respecto los relevantes procesos abiertos por las Cortes al obispo de Orense, que había sido presidente de la Regencia que presidió, a su vez, la instalación de aquéllas, y el correspondiente al también ex regente en aquélla y consejero de Estado, Miguel de Lardizábal, por su célebre *Manifiesto* de 1811, proceso en el que como «ramificaciones» del mismo se incluirían, entre otras causas, la abierta a 14 ministros del *Consejo Real*, por una consulta sobre la autoridad de las Cortes, junto con la correspondiente al impreso *España vindicada en sus clases y autoridades*, redactado por J. Joaquín Colón, decano y gobernador del Consejo Supremo de Castilla. En las motivaciones de ambos procesos, tanto la resistencia y condicionamientos del obispo de Orense a prestar el juramento que prescribía el decreto I, como las especies en que abundaban los impresos y dictámenes del segundo, se apuntaba a un desafío a la autoridad de las Cortes, a una puesta en tela de juicio de la legitimidad de los poderes que éstas se habían arrogado en el citado decreto I y, muy especialmente, respecto del principio de *soberanía nacional* y reserva en exclusiva de la potestad legislativa en aquéllas. En el conjunto de ambos procesos, que no estrictamente en cada uno de ellos, las Cortes tomarían la iniciativa en la formación de los mismos, constituirían Tribunales especiales al respecto, decidirían sobre puntos conflictivos del procedimiento judicial y se reservarían la decisión en última instancia sobre la consulta de los fallos de aquéllos⁴⁴.

Para algunos autores estos procesos mostrarían las contradicciones del liberalismo doceañista, entre la proclamación formal del principio de división de poderes y unas prácticas que supondrían acabar conculcando la vigencia efectiva del mismo. Nosotros pensamos que para evitar visiones excesivamente simplistas hay que tener presentes, al menos y para el caso, las siguientes circunstancias: estos procesos se promovieron en un período de transición entre la proclamación del citado principio de división y la nueva definición del Poder Judicial en la Constitución de 1812; aquellas actuaciones de las Cortes se hicieron respecto de presuntos delitos de carácter *político*, con todas las especiales circunstancias que rodean a éstos, sobre todo en

⁴⁴ Un desarrollo documentado y pormenorizado de estos procesos, puede encontrarse en FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho parlamentario... Op. cit.* Tomo II. Cap. III. pp. 64-102.

un momento como aquel de profunda quiebra y cambio radical en las estructuras políticas; y, finalmente, creemos que no debe perderse de vista que con posterioridad a la época de las Cortes de Cádiz, a todo lo largo de nuestra historia constitucional decimonónica, y en modelos políticos tan poco sospechosos como el liberal *doctrinario*, siempre se contemplará una jurisdicción especial en las Cortes, una configuración de éstas como Tribunal, entre otros casos, para hacer efectiva la «responsabilidad ministerial» —véase como ilustrativo ejemplo, el art. 39, 3.º y art. 19 de la Constitución de 1845— y a este respecto, y al presente, no debe olvidarse, aunque sea en un sentido amplio, la índole de los cargos públicos que servían o que habían servido, y en este último caso los hechos sustanciales a que se referían los procesamientos se habían registrado cuando desempeñaban aquéllos, los encausados.

Teniendo presente estas matizaciones, resulta, sin embargo, innegable, que los casos citados suponían en la realidad una contradicción de calidad a la previa proclamación del principio de división. Aquéllos servirían para poner en evidencia la complejidad en la que una determinada coyuntura política colocó a las Cortes Extraordinarias a la hora de desarrollar aquel principio. Los mismos mostrarían la tensión y contraste entre, por un lado, la proclamación de dicho principio que, en su concepción teórica y originaria, buscaba en la separación, independencia y contrabalanceamiento de los poderes, la creación de un poder limitado, garante de la libertad política y la seguridad personal; y por otro, la presión de la acuciante realidad política del momento, en la que el liberalismo radical vislumbraría muy pronto la disfuncionalidad práctica, para su objetivo de cambio político y social, de un planteamiento fiel de aquel principio en unas circunstancias como aquellas en que le correspondió vivir a las Cortes de Cádiz, sobre todo en el período de transición hasta la formación de la Constitución de 1812; unas circunstancias en que aquel naciente partido sólo dominaba un poder del Estado, las Cortes, mientras los todavía influyentes restos de la maquinaria institucional de la Monarquía tradicional, parecían poder encastillarse en los ámbitos del Ejecutivo y del Poder Judicial para desde allí embarazar el proceso de cambio. Piénsese a este respecto, y en referencia al Ejecutivo, el carácter simbólico de las actitudes del obispo de Orense y de M. de Lardizábal, como miembros de la primera Regencia, cuya resistencia al acatamiento del principio de *soberanía nacional* y de reserva exclusiva de la potestad legislativa en las Cortes, estaría en la base de la motivación de los procesamientos citados, y en cuanto a la magistratura heredada del Antiguo Régimen, como foco de resistencia al cambio, valgan los propios testimonios retrospectivos manifestados al

respecto por A. Argüelles en su *Examen histórico de la Reforma constitucional que hicieron las Cortes Generales y Extraordinarias* ⁴⁵.

Exponente indirecto de la actitud de la magistratura y coherente reacción de desconfianza de las Cortes, sería la propia opción tomada por éstas en materia de enjuiciamiento de los abusos en la libertad de Imprenta. La primera gran medida legislativa adoptada por aquéllas fue el decreto IX, de 10 de noviembre de 1810, proclamando y regulando ésta. La abolición de la censura previa en los impresos de carácter político, sería juzgada de tal trascendencia por el liberalismo doceañista que sería presentada como el antecedente imprescindible y base esencial de todo el desarrollo posterior del proceso reformista, pues bien, en esa perspectiva el partido Liberal tendría buen cuidado de no confiar al régimen judicial ordinario heredado del Antiguo Régimen, el enjuiciamiento sobre los delitos por abuso de dicha libertad, creando al respecto una jurisdicción especial, el sistema de *Juntas de Censura*, cuyo nombramiento en última instancia se reservarían las propias Cortes (arts. 13 a 19 del citado decreto); sistema éste bien a destacar, e ilustrativo sobre la proyección de las Cortes Extraordinarias en el ámbito judicial, ya que, por un lado, estaría vigente durante toda su singladura, más allá de la nueva planta del Poder Judicial dada por la Constitución de 1812, y, sin embargo, y por otro, no tendría proyección en las futuras épocas constitucionales, donde bien se optaría por el sistema de *jurados* o por Tribunales especiales formados por jueces de oficio ⁴⁶.

En fin, es en ese contexto de desconfianzas y de resistencias políticas, donde hay que buscar la razón última de que la mayoría liberal de las Cortes de Cádiz hiciese esa peculiar interpretación del principio de división de poderes, jerarquizando éstos en favor de la preeminencia del órgano Legislativo y de la consiguiente subordinación de los otros poderes estatales al mismo. Jerarquización que llevaría en sí mismo, y como consiguiente reflejo de las concretas circunstancias políticas del momento, el riesgo de que el Poder Legislativo acabase invadiendo la esfera de los otros, produciendo, en la práctica, un fenómeno de concentración de poder en torno al mismo, que podía venir a entrar en contradicción con el previamente proclamado principio de división: ¿peso o influencia de un pasado inmediato donde dicha concentración de poder era esencia misma del régimen político del Antiguo Régimen, ahora trasvasada del Rey a las

⁴⁵ Edición contemporánea, *La Reforma constitucional de Cádiz*. Estudio, notas y comentarios por J. Longares. Madrid, 1970.

⁴⁶ Sobre la cuestión, véase GÓMEZ REINO y CARNOTA, E. *Aproximación histórica al derecho de la imprenta y de la prensa en España (1480-1966)*. IEA. Madrid, 1977. pp. 92 ss.

Cortes? ⁴⁷, ¿presión y determinación de una particular coyuntura política en el momento de la ruptura revolucionaria? En cualquier caso, una muestra de ese clima de contradicción en que tendría que vivir nuestro primer liberalismo: la tensión entre los principios teóricos e ideales y las exigencias prácticas de la realidad del momento.

Conclusión

En el marco de las excepcionales circunstancias históricas vividas en la guerra de Independencia, el liberalismo radical buscaría en las Cortes Generales y Extraordinarias el instrumento adecuado de poder para su horizonte de materializar un profundo cambio político y social en el país. A la par que con el ejercicio en exclusiva del poder constituyente en aquéllas, se apostaba a definir de nueva planta y para un futuro, las relaciones Rey-Cortes en el sistema político de la Constitución de 1812, se proclamaría el principio de división de poderes como piedra maestra del nuevo edificio político y punto de ruptura con el Antiguo Régimen. En aquellas Cortes se desarrollaría el mismo en el sentido de estructurar sobre las mismas un efectivo «gobierno de Asamblea», que tenía un claro antecedente en la experiencia francesa vivida desde la Constitución de 1791 hasta la culminación del sistema convencional, pero que obedecería, en gran parte, a la propia coyuntura política en que le tocó vivir a las Generales y Extraordinarias, dadas las resistencias que las autoridades ajenas a las mismas, restos de la maquinaria institucional de la Monarquía tradicional, presentarían al proceso de cambio. Aquella opción permitiría a las Cortes no sólo definir en exclusiva la formulación legal de dicho cambio, sino, más allá, ejercitar durante su tiempo una efectiva dirección de la política general de la Nación, una real función de *gobierno*. Pero a su vez, la particular concepción sobre el principio de división, entrañaría el riesgo de un proceso de concentración de poder en torno a las Cortes: parecía que el liberalismo doceañista, que en el plano teórico defendería aquel principio en función de crear un poder limitado, garante de la libertad política y de la seguridad personal, en el horizonte de la desarticulación del absolutismo regio; acabase constatando, en su exacerbada desconfianza hacia el Poder Ejecutivo y ante las resistencias encontradas, la disfuncionalidad práctica de la aplicación de aquél, sobre todo en el momento de la rup-

⁴⁷ A este respecto resultan significativas las reflexiones del profesor ARTOLA, M. «Estudio preliminar» a LORENZO VILLANUEVA, J. «Mi viaje a las Cortes». *Memorias de tiempos de Fernando VII*. BAE. 1957. Tomo II, XXXIII y XXXIV.

tura revolucionaria, para el logro de sus objetivos; y terminase por entender, como había acontecido en ciertas secuencias del ciclo de la Revolución francesa, que en aquella hora más bien se precisaba de una centralización política, de un motor único, radicado en la Asamblea, para desarrollar su programa de transformación, posponiendo a un futuro la vigencia efectiva del citado principio.

Finalmente, indicar que la situación de cosas creada por las Cortes Generales y Extraordinarias tuvo una interrelación compleja, en cuanto a influencias y puntos de contraste, con el sistema político de la Constitución de 1812. En concreto, y en referencia al conflictivo tema de la posición relativa y del enlace Ejecutivo-Legislativo, cuestión clave para la nueva forma de gobierno que aquella iba a plantear, es bien a destacar la poderosa influencia que los antecedentes fijados por dichas Cortes tendrían en la nueva configuración de la concurrencia Rey-Cortes ordinarias en el proceso político.

La Monarquía parlamentaria

Miguel Artola

1. Por *sistema político* entendemos el conjunto de *actores*, personas físicas o colectivos organizados que, de acuerdo con determinadas *reglas*, explícitas o tácitas, toman *decisiones* que ordenan las relaciones entre los individuos de una población y los une en sus relaciones con otras poblaciones. La efectividad de las decisiones depende de la opinión que el pueblo tiene de sus gobernantes, de los procedimientos que conducen a tomar decisiones y del contenido de éstas. Cuando la opinión es positiva, el gobierno y sus decisiones son considerados legítimos y aumenta la posibilidad de que se cumplan. Las disposiciones de un usurpador son rechazadas por proceder de quien no tiene autoridad, los procedimientos irregulares hacen que las decisiones sean consideradas como ilegales y se incumplen cuando son lesivas e injustificadas para aquellos a quienes se destinan. La *legitimidad* es una imagen en la conciencia de los individuos de una sociedad, transforma el poder en *autoridad* o poder legítimo, y crea la adhesión de los gobernados hacia el sistema. Todo sistema político se pretende legítimo y busca siempre aumentar su legitimidad, bien sea por el respeto de las reglas políticas y por la adecuación de sus decisiones a los intereses de los gobernados, o, en otro caso, por la vía de la adhesión emocional de la población: propaganda, etc. Un gobierno, cuya legitimidad aumenta, reduce el nivel de compulsión que ha de emplear contra los discrepantes y mejora sus posibilidades de continuar en el poder.

2. El sistema político del Antiguo Régimen era la *Monarquía Absoluta*. La *soberanía* es la forma superior de la autoridad. En la Monarquía absoluta, la soberanía residía en la Corona y en cada mo-

mento en la persona de un rey. El rey tomaba las decisiones, después de consultar a personas e instituciones determinadas. La atribución de un origen divino al poder había llevado a considerar como autoridades legítimas a los descendientes, de acuerdo con un orden de sucesión establecido, de un monarca supuestamente investido por Dios. La unidad del poder daba al rey un poder *absoluto* dado que su función, «hacer justicia», consistía no sólo en administrar justicia, sino también requería hacer leyes justas y cuidar de su aplicación y cumplimiento. La *revolución* es un cambio rápido y radical del sistema político y de la organización social. Rápido no se refiere a la duración total del proceso, que puede conocer alternativas, sino a la velocidad con la que se pasa de una situación a otra. Radical quiere decir que los nuevos sistemas político y social arrancan de supuestos distintos a los que inspiran a los existentes. La *violencia* acompaña a la revolución. La cantidad de violencia necesaria para asegurar su triunfo es difícil de apreciar tanto en el momento, cuando se teme que toda sea poca, como después, cuando cualquier fuerza se considera excesiva, cuando no innecesaria. El debate, renovado en los años pasados, sobre el Terror en Francia no ha podido determinar cuál era la violencia necesaria y suficiente para hacer la revolución, único medio de estimar sus excesos. Negar el recurso a la violencia equivaldría a condenar la revolución. No todos los acontecimientos conocidos como revoluciones tienen, sin embargo, las mismas características. Hay ocasiones en las que los revolucionarios sólo pretenden cambiar el sistema político porque son ya la capa superior de la sociedad. Con la excepción de la revolución de 1688 en Inglaterra, es una situación que sólo se ha dado en las colonias. Británicos de Norteamérica y españoles americanos en el centro y sur de América promovieron revoluciones de este tipo con treinta años de intervalo. La violencia revolucionaria es, en estos casos, menor y se limitó a la expatriación de los vencidos. Cuando, por el contrario, los revolucionarios pretenden acceder a los niveles más altos de la sociedad, como sucedió en Francia o en España, la resistencia de los grupos establecidos conduce a un conflicto social y la violencia aumenta. Comparar la violencia de las revoluciones anglosajonas con la de los países latinos relaciona cosas heterogéneas y desde la escuela sabemos que no se pueden sumar manzanas con naranjas.

3. Las revoluciones se desarrollan de acuerdo con una determinada pauta formal, que puede descubrirse en todos los casos conocidos. Se distinguen dos movimientos complementarios, el dirigido a la *conquista del poder* y el que persigue el *cambio del modelo social*. Dado que este problema se trata en otro capítulo de la obra, nos limitaremos aquí a desarrollar el primero. La conquista del poder dio

lugar a la sustitución de la monarquía absoluta por otra, que denominamos parlamentaria. Hemos recordado antes los elementos esenciales de la primera y trataremos ahora de caracterizar a esta última. Una vieja tradición historiográfica, especialmente sensible a los sucesos violentos que acompañan el fin de un régimen, confunde el triunfo de los revolucionarios sobre la autoridad en ejercicio con la conquista del poder. La constitución de un poder alternativo no se consolida sin privar al anterior de su legitimidad y sin crear un nuevo sistema político, salvo que los protagonistas no sean revolucionarios, sino ambiciosos que se conforman con sustituir a las personas sin cambiar el sistema. El acceso al poder no coincide habitualmente con los acontecimientos que impresionaron la conciencia de los contemporáneos y de los historiadores posteriores. La toma de la Bastilla o el asalto al palacio de las Tullerías son sucesos de primera plana, pero fueron los decretos de la Asamblea Constituyente, aplicados a pesar de no tener la sanción del rey, los que crearon un poder revolucionario. La conquista del poder es un proceso más largo y complicado de lo que sugieren las imágenes revolucionarias. Se distinguen en ella tres momentos distintos: la *caída del poder* establecido es siempre un acontecimiento estrepitoso, que puede producirse en unas horas, como sucedió en Inglaterra al fugarse el rey en 1688 o, por el contrario, prolongarse durante meses, como ocurrió en Francia en 1789. Puede incluso tener la apariencia de un conflicto con alternativas que se extienden durante años, antes de alcanzar la victoria, como fue el caso en la mayor parte de los países del continente.

4. El derrocamiento de un rey no conduce necesariamente al fin de la dinastía y menos aún de la Monarquía. Durante siglos, acontecimientos de este tipo concluyeron con la entronización de un miembro de la familia o con la aparición de una nueva dinastía, sin cambio en la naturaleza del régimen. La revolución es un fenómeno más radical y, como mínimo, ha de producir el cambio de sistema político. Y no se consigue acabar con un sistema político sin destruir la legitimidad que lo justifica. Y a su vez la única forma de poner fin a una legitimidad es crear otra nueva. En el caso de la revolución liberal, los protagonistas ofrecieron una legitimación distinta en la forma y en el fondo. En lugar de un poder justificado por su origen, se confió en ganar la opinión por el lado de los fines que ofrecía. En vez del poder de origen divino se buscó la legitimación por el reconocimiento de los *Derechos del Hombre* y por aceptar la limitación que su reconocimiento representa para el ejercicio del poder. Los derechos del hombre, que la Revolución propuso; se ofrecían como derechos naturales, inherentes a la condición humana, anteriores a todo pacto e independientes de toda institución. Ante ellos no cabía más

posición por parte del poder que la del respeto y nada ni nadie podía pretender ignorarlos o negarlos. Los Derechos del Hombre dieron su legitimidad al poder revolucionario y de entonces acá han sido discutidos e incluso complementados con otros principios, pero no sustituidos. El *origen* doctrinal de los derechos del hombre se encuentra en la concepción antropológica de la Ilustración que sustituyó la visión cristiana de la vida terrenal como una preparación para la eternidad, para proponer en su lugar la búsqueda de la *felicidad*. Se entendió ésta como la satisfacción de las necesidades materiales. La manifestación de la felicidad es el bienestar del individuo y su familia, y el medio de realizarla, la *propiedad* de bienes productivos. La búsqueda de la felicidad fue calificada como un derecho inalienable del hombre en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (1776) y la Constitución de 1812 estableció que «el objeto del gobierno es la felicidad de la nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen» (art. 13). Dado que los bienes son escasos, la competencia por la propiedad-felicidad no permitirá a todos satisfacer sus necesidades. Sin embargo, para que el resultado desigual fuese justo, se quiso dar a todos las mismas posibilidades: *libertad* de movimientos, de pensamiento, de producción y comercialización de bienes, trabajo y servicios, y se pensó que la *igualdad* ante la ley equivalía a la igualdad de oportunidades. De este modo quedaron definidos los derechos fundamentales del hombre.

5. La justificación de la revolución mediante el reconocimiento público de los derechos del hombre dio lugar a un tipo especial de documentos conocidos como *declaraciones de derechos*. La más antigua declaración, si prescindimos de textos parecidos pero de distinto alcance, se dio en Virginia en junio de 1776 y fue aprobada por la asamblea del Estado. En su primer artículo se dice explícitamente que los derechos naturales son «base y fundamento del gobierno» y se enumeran como fundamentales el «derecho a la vida y la libertad, con los medios de adquirir y conservar la propiedad y de buscar y alcanzar la felicidad y la seguridad»¹. A partir de la primera declaración, los derechos del hombre han servido para legitimar a los gobiernos que los respetan y han condenado a los que los ignoran. Son el patrón que permite a cualquiera calificar a la autoridad. El ejemplo de Virginia fue seguido por las asambleas de otros Estados y más adelante por todos los revolucionarios, sin excluir a los que veían en ellos fórmulas vacías de contenido. La Declaración francesa de 1789, que no cabe seguir considerando como una versión de la de Virginia,

¹ POORE, ed. *The Federal and State Constitutions*. II, 1908.

amplió y universalizó los contenidos de las anteriores, y ha sido, sin duda, el texto más influyente de todos los de este tipo. La declaración francesa no se limita a enunciar derechos, sino que ofrece, como garantía, la promesa de un nuevo sistema político y de una nueva administración. En España, por razones de oportunismo político, las Cortes de Cádiz no dedicaron ningún capítulo al tema, pero recogieron los derechos fundamentales y lo hicieron en más de una ocasión a lo largo del texto constitucional. En Portugal, en otras circunstancias, la Constitución dedicó el primero de sus títulos a definir los derechos y deberes de los portugueses.

6. Los derechos del hombre no se iban a convertir en realidad por el simple hecho de incluirlos en una declaración. Para asegurar su ejercicio era necesario que el poder asumiera el compromiso de respetarlos y no era previsible que la monarquía absoluta lo hiciese, de modo que no quedaba más solución que crear un nuevo sistema político, construido a partir de principios distintos de los que servían para aquélla. Y para lograrlo era necesario afirmarse en el poder. El descubrimiento de la *soberanía nacional* tuvo un doble efecto. Por una parte permitió desplazar la imagen tradicional de la soberanía del rey, cuyo papel político aún quedaba por determinar. La autoridad que perdía la Corona pasó a manos de una entidad, la nación o el pueblo, que no podía ejercerla de modo directo, lo que obligaría a buscar un actor capaz de hacer lo que el pueblo no podía llevar a cabo. La Declaración de Virginia mantiene que «todo poder reside en el pueblo y por consiguiente deriva del pueblo», en tanto la Constitución de los Estados Unidos (1787), destinada a superar la fragmentación política consiguiente al carácter confederal del régimen, no pudo reivindicar. El prometedor comienzo de la Constitución —«Nosotros el pueblo de los Estados Unidos»— no conduce a ninguna declaración de soberanía, un concepto al que no se hace ninguna referencia en todo el texto. La ausencia, impuesta por la suspicacia de los Estados, quedó salvada por la *supremacy clause*, que reconoció la preeminencia de la legislación federal². En Europa no se planteó el problema y la Declaración de 1789 decía: «El fundamento de la soberanía reside esencialmente en la Nación», fórmula que fue utilizada por españoles y portugueses, en tanto la Constitución de 1791 hacía desaparecer cualquier reserva, al declarar lacónicamente que «la soberanía pertenece a la Nación». La Nación de que se habla

² «Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se hagan en consecuencia y todos los tratados, hechos o que se hagan en nombre de los Estados Unidos, constituirán la ley suprema del país y serán vinculantes para todos los jueces en cada Estado, no obstante lo que la Constitución y las leyes de cada Estado puedan disponer» (art. VI).

en estos textos nada tiene que ver con el uso actual del término, en el que se supone la existencia de una comunidad, con personalidad independiente, sujeto independiente y superior a los individuos que la integran. La Nación liberal no es más que el conjunto de las personas que viven en un territorio bajo una misma autoridad. A diferencia de lo que sucede hoy, sólo los individuos son sujetos de derechos, del mismo modo que los fines del Estado se identifican con los intereses de sus ciudadanos y no con los del pueblo, que no eran capaces de imaginar como distinto del conjunto de los hombres. La Declaración francesa decía que «el objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre», pero la Constitución no recogió la idea. La Constitución de Cádiz se inicia con una definición substantiva, ajena por entero al nacionalismo —«La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios»—, idea que completa al identificar el interés nacional con el individual. «El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen» (art. 13). En Portugal sólo se recogió la primera de estas proposiciones. El liberalismo es anterior a la eclosión del pensamiento romántico y no podía estar influido por él. Las palabras, desde nuestros días, podían dar origen a confusión y por esto hemos considerado necesario declarar su sentido.

7. No ocurre lo mismo en cuanto al pensamiento de Rousseau y las fórmulas decmocráticas que fueron igualmente eliminadas. Hay en la obra de Rousseau dos principios que los liberales no aceptaron, a pesar de la ocasional presencia de conceptos y palabras procedentes de la obra del ginebrino. La *voluntad general* aparece en la Declaración de Derechos del 89 —«la Ley es la expresión de la voluntad general»— y conduce a la formulación indirecta del *sufragio universal*³. Por razones de principio, los liberales no podían admitir la superioridad de la voluntad general sobre los derechos individuales⁴.

El Poder legislativo no podrá hacer leyes que atenten o pongan obstáculos al ejercicio de los Derechos naturales y civiles recogidos en este título y garantizados por la Constitución. Dado que la libertad no permite hacer más que aquello que no perjudica a los derechos de los demás, ni a la seguridad pú-

³ «La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente o por medio de sus representantes a su formación...» (art. 6.º).

⁴ «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» (art. 6.º de la Constitución de Cádiz).

blica, la ley puede establecer penas contra los actos que, por atentar contra la seguridad pública o contra los derechos de los demás, serían perjudiciales para la sociedad (tít. 1)

y por razones de oportunidad y por interés de grupo rechazaron el sufragio universal, que podía dar el poder a los enemigos de la revolución. Eliminada la tentación democrática, no se volvió a mencionar el derecho a la participación ni la voluntad general y la revolución buscó una fórmula para utilizar la soberanía nacional de acuerdo con los supuestos liberales. En este punto fue decisiva la aportación francesa a través de una serie de proposiciones encadenadas contenidas en la Constitución de 1791.

- La soberanía pertenece a la nación.
- La nación no puede ejercer los poderes más que por delegación.
- Los representantes ejercen la soberanía.

Asumida la necesidad del *sistema representativo* había que decidir qué personas o instituciones representarían a la nación. La Constitución de 1791 se decidió por reconocer como tales al Cuerpo Legislativo y al rey, en tanto en España triunfó la representación única de las Cortes, al eludir cualquier determinación del carácter de la Corona. En Portugal las posiciones fueron más radicales al no incluir a la Corona como representante de la nación. Vale la pena recordar el artículo 26 de la Constitución, que dice:

La soberanía reside esencialmente en la Nación. No puede, sin embargo, ser ejercida más que por sus representantes elegidos legalmente. Ningún individuo ni corporación ejerce autoridad pública que no proceda de la Nación.

Más adelante, en otro artículo se dice que la nación está representada por las Cortes, lo que hace de éstas el titular de la soberanía nacional.

8. Para coronar su construcción política era necesario ofrecer *garantías* al ejercicio de los derechos del hombre. La solución que encontraron es un artificio que no puede evitar que, en último término, exista siempre una autoridad singular que impida el bloqueo e imponga su decisión. La *división de poderes* reparte el ejercicio del poder de acuerdo con la naturaleza de las funciones —legislativa, ejecutiva y judicial— y atribuye cada una de ellas a un sujeto distinto, para que la contraposición de los actores dé lugar a un equilibrio de fuerzas, necesario para el desarrollo de los derechos. En la práctica, sin exceptuar a la Gran Bretaña, los tres poderes quedaron reducidos a dos desde el momento en que no se creó una institución que pu-

diese reivindicar el poder judicial. Los tribunales de justicia afirmaron su independencia, pero no alcanzaron nunca una participación en la política. La única intervención que se permitió a los tribunales fue la custodia de las *garantías constitucionales*, la posibilidad de procesar y condenar a los agentes del poder ejecutivo cuando éstos no respetasen los derechos individuales. El abuso de poder y la detención arbitraria se convirtieron en figuras de delito que, denunciadas por los ciudadanos, podían conducir al castigo de los agentes que se excedieron en sus funciones. Ni la interpretación de la ley en los juicios, ni su anulación en aquellos Estados que cuentan con tribunales constitucionales, configuran un verdadero poder judicial, lo que explica la ausencia de doctrina respecto al contenido del tercer poder.

9. La actividad política quedó en manos de dos únicos actores —la Corona y las Cortes— y la regulación de sus relaciones y conflictos determinada en la *Constitución*. Desde 1787 el número de Constituciones ha crecido hasta el punto en que no se encuentra a nadie dispuesto a llevar la cuenta y menos aún para hacer y mantener al día una relación completa de ellas. Las Constituciones, en cambio, pueden ser ordenadas en un corto número de modelos, que se distinguen por el carácter del sistema político que cada una de ellas define. El más antiguo y también el más reciente de todos ellos es el que conocemos como *monarquía parlamentaria*.

I. La Monarquía parlamentaria

1. La Monarquía parlamentaria triunfó en Inglaterra en 1688 y sólo tres países —Francia, España y Portugal— adaptaron este sistema antes del siglo XX. La Constitución del Reino de las Dos Sicilias (XII-1820) y la del Reino de Cerdeña de 1821 no son sino versiones literales de la Constitución de Cádiz. En los Estados Unidos, en Francia y en Iberoamérica se introdujeron sistemas parlamentarios aunque no monárquicos. Sólo los países anglosajones lograron consolidarlos, sin que de ello pueda derivarse ninguna conclusión respecto a supuestas idiosincrasias nacionales. La MP es el primer proyecto político de la opinión liberal. Se construye a partir de los postulados liberales —derechos del hombre, soberanía nacional, división de poderes— y reserva un espacio para la Corona, aunque cuida de limitar sus competencias para que no se produzca el retorno al absolutismo. Las *Constituciones monárquico-parlamentarias* aparecen en la historia con ocasión de movimientos revolucionarios que enfrentan a los liberales con monarcas absolutos. En la Inglaterra de 1688 no se llegó a promulgar un texto constitucional, pero los especialistas del

siglo pasado no tuvieron ninguna dificultad para incorporar a sus colecciones constitucionales el texto de la «Constitución británica», mediante la selección de determinadas partes de su legislación. Las revoluciones latinas de 1789, 1808 y 1820 fueron muy distintas en su desarrollo pero no en sus objetivos. En Francia, los Estados Generales consiguieron dar una Constitución, gracias a una serie de iniciativas que la Corona no supo o no pudo impedir. En España el secuestro del rey por Napoleón creó un vacío de poder, que fue ocupado por instituciones revolucionarias, que convocaron Cortes y éstas, tras proclamarse soberanas, dieron al país la Constitución de Cádiz. En Portugal la oportunidad surgió al seguir la guarnición de Oporto el ejemplo de Riego.

2. La Constitución precisa, más de lo que lo hemos hecho hasta ahora, la identidad y competencia de los actores políticos: Corona, ministros, Cortes, etc. Aunque la *Corona* era una institución secular que no se pretendía sustituir, pareció conveniente determinar su identidad y competencias, aun a costa de repetir el contenido de disposiciones vigentes, para poner de manifiesto el comienzo de una nueva época. En España y Portugal llegaron al punto de nombrar al monarca⁵. Aun cuando se trata de la misma persona no es el mismo sujeto político el que actúa tras la promulgación de la Constitución. En las monedas y medallas, que se acuñan desde entonces, su nombre irá seguido del título de «rey por la gracia de Dios y la Constitución». Su persona es sagrada e inviolable y no está sujeto a responsabilidad, pero sus movimientos y recursos están controlados. No puede abandonar el país, ni contraer matrimonio sin la autorización de las Cortes. Se determina la composición de la familia real y se crean nuevos títulos o recuperan los antiguos⁶. Luis XVI vio convertido su patrimonio personal en nacional, a cambio de una consignación presupuestaria (*lista civil*). Las Cortes de Cádiz, más generosas, conservaron a Fernando VII los palacios «que han disfrutado sus predecesores» e introdujeron, sin este nombre, la lista civil. Los portugueses, en una posición intermedia se reservaron el derecho de decidir qué palacios se destinarían al servicio de la familia real. Aunque la ley de

⁵ «Art. 1779. El rey de las Españas es el señor don Fernando VII de Borbón que actualmente reina.» En Portugal se nombra a Juan VI al tratar de la sucesión (art. 141).

⁶ El *Delfín* recibió el título de *Prince royal* y los miembros de la familia con derecho a la sucesión el de *Prince français*. En España se conservaron los títulos de *Príncipe de Asturias* para el primogénito, y el de *infante/a* para los otros hijos del rey y para los del Príncipe de Asturias. En Portugal se dieron los títulos de *Príncipe Real* para el mayor de los hijos del rey, *Príncipe da Beira* al primogénito del anterior y el de *infantes* a los otros hijos del rey y del Príncipe Real.

sucesión al trono se había establecido siglos atrás, las Constituciones incluyen sus normas en el texto fundamental. En Francia dedicaron un artículo para renovar la primogenitura y la ley sálica, en tanto en España las Cortes se reservaron la facultad para excluir de la sucesión a los incapaces o a los que «hayan hecho cosa porque merezcan perder la corona» (art. 181) y la de elegir nuevo rey si llegasen a extinguirse los descendientes previstos (art. 182). En Portugal escribieron este artículo con mayor rigor que en España (art. 142) y se prohibió la eventual acumulación de coronas (art. 144). La sustitución del rey menor por una regencia, hasta entonces carente de rigor, fue definida y no precisamente de la misma forma en cada país. En Francia se atribuyó al primero que, en la línea de sucesión, tuviese veinticinco años, en tanto en la Península la regencia será designada por las Cortes y tendrá carácter colegiado (arts. 192 y 148).

3. La determinación de las competencias de la corona convierte al rey en un *monarca constitucional*, aunque la denominación monarquía constitucional se emplea para designar otro sistema político, como recordaremos al final de este trabajo. Un monarca constitucional está exento de responsabilidad por sus actos; sus competencias son definidas en la Constitución, aunque no de forma tan precisa que no se aprecie el diferente talante de las personas, que ocuparon el trono con una misma Constitución. En tanto en Francia y Portugal se destacaba el carácter delegado del poder real⁷, la Constitución de Cádiz no consideró necesario insistir en este punto⁸. Las funciones de un monarca constitucional en un sistema parlamentario fueron definidas, sin variantes de interés: sancionar la leyes, nombrar a los ministros que, en su nombre, cuidan del orden público, dirigen la administración, las fuerzas armadas y las relaciones exteriores. Los detalles del ejercicio de estas competencias se enumeran con detalle en los textos constitucionales, pero no tiene mayor interés el enunciar su contenido. En ningún caso los ministros se integran en un órgano colectivo y no hay ninguna posibilidad para la aparición de un presidente distinto del rey. Para asistir al rey en sus funciones y sin tener en cuenta el alcance del cambio político, se renovó en España y se reprodujo en Portugal el *Consejo de Estado* del Antiguo Régimen, una institución que los secretarios de Estado habían relegado a segundo plano en el siglo XVIII y que Fernando VII había reactualizado con el nombre de Consejo Real. Sus miembros, propuestos en terna por las

⁷ «Art. 4.º El Gobierno es monárquico: el Poder Ejecutivo se delega en el rey...» (tít. III), «La autoridad del Rey proviene de la Nación» (art. 121).

⁸ «Art. 170. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey...»

Cortes eran vitalicios en España, en tanto en Portugal introducían mayores precauciones al reducir a cuatro años la duración del cargo (art. 165) y al declararlos responsables por sus consejos (art. 169). La aparición del Consejo de Ministros con una dirección y una política única no dejaba lugar para el Consejo de Estado, que se transformó al cabo de unos años en un órgano de apoyo a la gestión del gobierno.

4. En tanto el problema de la corona no planteaba más problemas que el de la limitación de sus competencias, la definición de la institución llamada a ejercer el *poder legislativo* resultaba más complicada por la falta de antecedentes, a pesar del interés que hubo entre los liberales españoles por vincular las Cortes de Cádiz con la institución medieval del mismo nombre. En tanto la *Asamblea Nacional Legislativa* francesa se define como una representación popular, las Cortes españolas y portuguesas representan a la Nación. «Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación» dice el artículo 27 de la Constitución de Cádiz. Mientras en Francia la Nación delega la soberanía en los tres poderes y reconoce al rey como representante de la Nación, en España y Portugal la soberanía de la Nación se traslada a las Cortes y se niega explícitamente representatividad al rey o no se le reconoce autoridad propia. El factor decisivo para la valoración de una institución representativa es la valoración de su *representatividad*. La representación consiste en la traslación del poder de un colectivo a una persona o a un grupo de menores dimensiones que el primero. La correspondencia entre uno y otro colectivo plantea un problema teórico de especial interés: ¿cómo lograr la mejor representación posible?, y toda una serie de cuestiones políticas, que ocupan a los politólogos: ¿cómo mejorar la posición del propio partido, la estabilidad de los gobiernos, o qué hacer para potenciar la participación o, por el contrario, para excluir a los grupos minoritarios, etc.? No es este lugar para desarrollar estas cuestiones, razón por la que nos limitaremos a indicar que el número de representantes influye sobre la posibilidad de que los diferentes grupos de opinión estén representados. Un presidente democráticamente elegido sólo representa a la mayoría que lo votó, aunque en su gestión política pueda tratar de satisfacer los intereses del mayor número. Un número de representantes especialmente corto, por ejemplo, un diputado para el grupo menos votado conduciría, en la mayoría de los casos, a la multiplicación del número de representantes hasta extremos inconciliables con la eficacia de la cámara. Una asamblea representativa debe, por consiguiente, ser relativamente numerosa para ofrecer posibilidades de estar en ella a los diferentes grupos de opinión y no debe ser tan grande que dificulte la comunicación entre los diputados.

5. Los *electores* seleccionan entre los *elegibles* a los *diputados*. Para recorrer este camino hay que determinar quiénes son los electores, quiénes los elegibles y cuáles los pasos a seguir en la elección. La Declaración de 1789 reconoció el derecho a participar en la elección de representantes, lo que conduce al sufragio universal. Los constituyentes franceses, luego de considerar los riesgos de la democracia, distinguieron en la masa igual de los ciudadanos, el grupo de los *ciudadanos activos* —mayores de veinticinco años que pagan una contribución directa superior al valor de tres jornadas de trabajo—, que a su vez eligen a los *electores*, propietarios o usufructuarios de un patrimonio superior, creciente en función de la población del distrito. Los ciudadanos activos podían ser *diputados*. La doble selección reducía la participación electoral a un colectivo próximo a los 50.000 electores. En España y Portugal el sufragio fue universal con diferencias poco relevantes. En Portugal el sufragio era directo y se realizaba en asambleas primarias con un mínimo de 2.000 habitantes. Cada elector entregaba una papeleta con dos nombres y el escrutinio se realizaba en la cabecera de cada distrito, que era por tanto un solo colegio electoral. En Francia y en España se prefirió el sufragio indirecto —dos votaciones en Francia, cuatro en España—. La reducción progresiva del número de electores aumentaba las posibilidades de influir sobre ellos, pero el efecto más perturbador derivaba de una concepción de la elección no como el apoyo a un líder político, sino como la delegación de la representación en uno u otro de los propios electores. Incluso en Portugal los diputados debían ser naturales o residentes durante un plazo de cinco años en la provincia para ser elegidos. En los otros países las condiciones reforzaron el provincialismo de los diputados. En Francia las condiciones censitarias podían acreditarse en cualquier parte del reino, pero el derecho de voto exigía la vecindad y lo mismo se requería de los electores y diputados. En España los electores en todos sus grados —de parroquia, de partido y de provincia— tenían que ser vecinos residentes en la correspondiente circunscripción y los diputados debían ser naturales de la provincia o contar con un mínimo de siete años de vecindad. El sistema electoral arruinó la representación estamental, algo que había desaparecido hacía siglos, pero mantuvo en pie la representación territorial. La Constitución de 1791 introdujo una cláusula de salvaguardia para diferenciar la representación de la Nación de la delegación, propia del Antiguo Régimen, que convertía a los representantes en simples agentes de los intereses provinciales. «Los representantes nombrados en los departamentos no representan a determinado departamento sino a la totalidad de la Nación...» Sólo en estas condiciones tiene sentido la soberanía nacional.

6. La división de poderes atribuye, sin excepción, el *poder legislativo* a la representación electiva de la Nación. La Constitución ofrece una primera versión de la actividad de la Asamblea, que, al igual que los demás puntos, necesitará de leyes orgánicas y reglamentos que la desarrollen. Las asambleas revolucionarias reservan a las asambleas representativas el poder legislativo —iniciativa, debate y aprobación de decretos—, el control de las finanzas mediante la introducción de una novedad, el presupuesto, un compromiso de gastos y una estimación de ingresos anuales, que el parlamento ha de aprobar, una novedad llamada a tener un éxito fulminante, y la autorización de nuevos empréstitos, así como de las emisiones de Deuda pública. La guerra y la paz necesitan del refrendo de la representación nacional. En otro orden de ideas, aunque apunten al mismo objetivo, la posibilidad de responsabilizar a los ministros por sus actos políticos completa la caracterización de los medios de acción de los sistemas parlamentarios: la facultad de legislar y la capacidad de procesar a los ministros, que asumen la responsabilidad, que no cabe exigir al rey. En teoría la división de poderes tendría que ser total, aunque la total independencia de cada uno de ellos, en lugar de producir el espacio de libertad para que los individuos ejerzan sus derechos, conduciría en el límite a la desaparición de toda autoridad, si el ejecutivo se desentendiese de aplicar las leyes y el legislativo no tuviese un medio de penalizar este comportamiento.

7. Después de presentar a los actores y de recordar sus funciones y competencias más significativas contamos con la información necesaria para examinar el *proceso constituyente* desde una perspectiva más amplia. Las asambleas revolucionarias lograron erigirse en lo que luego se ha conocido como convenciones, asambleas únicas que asumen todos los poderes. En Francia la situación fue muy delicada en los primeros meses hasta que la Constitución se decidió a promulgar sus derechos sin la sanción real, en tanto en España las Regencias no tuvieron esta facultad, y en Portugal el artículo 112 negaba al rey la facultad de sancionar la obra de las Constituyentes⁹. El objetivo que las Asambleas revolucionarias persiguen es crear un sistema político monárquico, aunque el rey, hasta entonces absoluto, deberá aceptar las limitaciones señaladas al monarca constitucional, en tanto la Asamblea Legislativa o las Cortes se atribuyen la decisión

⁹ «No necesitan de la sanción real:

I. La presente Constitución y las reformas que se hagan en ella en el futuro (art. 28).

II. Todas las leyes y disposiciones de las actuales Cortes extraordinarias y constituyentes.

III. Las decisiones relativas a los objetos de que trata el artículo 103.»

última cuando las relaciones entre ambos dé lugar a conflictos. Las Constituciones monárquico-parlamentarias contienen todas las previsiones necesarias para que la Corona no pueda escapar a sus limitaciones sin violar la Constitución. La presencia constante de un órgano representativo era una necesidad, dada la previsible conflictividad en las relaciones con la Corona. Por esta razón las asambleas de representantes serán únicas, para poder actuar con la necesaria rapidez, y no podrán ser suspendidas o disueltas por el rey ¹⁰. Todos los textos señalan un día para su reunión, en tanto existen grandes discrepancias en cuanto a la duración de las sesiones. En buena lógica los franceses declararon permanente la Asamblea legislativa, en tanto en España se conformaron con tres meses de reunión, lo que dejaba las manos libres a la Corona en la mayor parte del año. En Portugal duplicaron la duración prevista para las Cortes españolas, la fijación de plazos para las reuniones de las Cortes, una pervivencia de las prácticas tradicionales, fue compensada por la creación de una *Diputación permanente de Cortes*, inspirada en la institución que en el Antiguo Régimen se ocupaba de la recaudación de los servicios. La nueva Diputación se concibió como un órgano de vigilancia, para que el gobierno o la Corona no se saliesen de sus límites constitucionales, en cuyo caso podían llamar a los diputados de las anteriores Cortes en sesión extraordinaria. De este modo cabía esperar que la Corona ajustaría su actuación a los términos fijados en la Constitución.

8. La colaboración de los poderes legislativo y ejecutivo era necesaria para tomar decisiones, aunque no en la misma medida en los distintos países. En España no se previó ninguna excepción a la *sanción real*, en tanto en Francia se prescindió de ella en los asuntos relativos a la policía de la cámara, validez de las elecciones, reponsabilidad de los ministros y en la creación de contribuciones. En Portugal hay más de una docena de disposiciones que no requieren la sanción: las relativas a la Corona, tales como reconocer al heredero del trono o elegir la regencia, al régimen interior de las Cortes, la ratificación de los tratados internacionales, la composición de las fuerzas armadas, las contribuciones, empréstitos, gestión y enajenación de los bienes nacionales, creación y supresión de oficios públicos y sus ordenanzas y, por supuesto, la exigencia de responsabilidad de los ministros (art. 103). En el *proceso legislativo* ordinario se distin-

¹⁰ «No puede el rey impedir, bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes... ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejaren o auxiliaren en cualquier tentativa para estos actos son declarados traidores y serán perseguidos como tales.» (Constitución de Cádiz, art. 172.15.)

guen tres momentos: la *iniciativa* o presentación de un proyecto de ley, el *debate* del proyecto que concluye con la votación, que transforma el proyecto en *decreto* y la *sanción*, que da al rey, con lo que el decreto se convierte en ley. Los constituyentes franceses, que habían reconocido al rey carácter representativo, limitaron su iniciativa a «proponer aquellos asuntos que estime deban ser considerados en la presente legislatura». En Cádiz, a pesar de no reconocer al rey carácter representativo, se admitió pudiese «hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la nación, para que deliberen en la forma prescrita» (art. 171, 14). La Constitución de 1822 es la que se ajusta más a lo que sería la práctica política posterior, dado que atribuye la iniciativa a diputados y secretarios de Estado y distingue, sin usar el nombre, entre *proyecto* y *proposición* de ley, sólo que denomina proposiciones a las iniciativas ministeriales, que habrán de ser aprobadas por una comisión para convertirse en proyectos. El trabajo parlamentario, a diferencia de las prácticas posteriores, se hace siempre en el pleno, comenzando con la lectura del proyecto en tres sesiones. De no ser rechazado antes, tras la tercera lectura se abre un debate en el que las *enmiendas*, no contempladas en la Constitución, son el medio de llegar a un acuerdo mayoritario. La ausencia sólo se explica porque la práctica de las cámaras constituyentes no conoció la presentación de proyectos procedentes del ejecutivo, que es lo que hizo surgir el término. La sanción del rey no tiene en ningún caso más que un carácter suspensivo, única forma de evitar que la negativa regia inutilizase el trabajo de la representación nacional. La suspensión podía repetirse durante dos legislaturas en Francia y en España, equivalente a cuatro y dos años respectivamente, en tanto en Portugal el rey sólo podía negar la sanción una sola vez.

9. La independencia de los poderes legislativo y ejecutivo no dejaba prácticamente hueco para la intervención constitucional de la Corona. Dado que no cabía pensar que los reyes aceptasen sin resistencia la reducción de sus competencias políticas, la Monarquía Parlamentaria debía ofrecer garantías de otro tipo. El juego a dos, tal como lo hemos descrito, da la victoria a las Cortes siempre que el rey no abandone las reglas constitucionales del juego. Existen, sin embargo, posibilidades que no se podían retirar a la Corona sin arruinar la imagen de la división de poderes. Aunque la legislación estaba en última instancia en manos de las Cortes, el gobierno era una emanación de la Corona y sólo podía servir a su política, dada la libertad que tenía el rey para nombrar y sustituir a sus ministros. Estos no podían brillar con luz propia en tanto el poder ejecutivo estuvo en manos de órganos colegiados, consejos de regencia, que acababan por

repartirse las áreas de gobierno hasta el punto de convertirse en dobles de los ministros. Con un rey al frente del ejecutivo, los ministros estaban condenados a alcanzar una personalidad política aun antes de que se integrasen en un consejo con un programa y una responsabilidad solidaria. La única acción anticonstitucional que podía devolver al rey el poder absoluto era el *golpe de Estado* mediante el empleo de la fuerza armada. A pesar de ello, por razones de congruencia teórica los liberales no se atrevieron a retirarle el mando del ejército. «El rey es el jefe supremo del ejército de tierra y de la armada», reza la Constitución francesa, que le dio además la capacidad de otorgar el mando de los ejércitos y las flotas (tít. III, cap. IV, art. 2.^o), sin otra garantía que la amenaza de deposición para el caso de ponerse al frente de un ejército contra la nación. La Constitución de Cádiz dio al rey los mismos poderes y prefirió ignorar la eventualidad de un golpe, que se haría realidad al cabo de dos años. En Portugal el rey no es jefe de las fuerzas armadas y aunque nombra a los comandantes no puede mandar fuerza armada, ni se admite la existencia de un comandante en jefe en tiempo de paz (arts. 123 y 124). Para disuadir al rey de lanzarse en una aventura anticonstitucional, la principal arma que la Constitución proporciona a las Cortes es la *responsabilidad de los ministros* y el *refrendo ministerial* de los decretos y órdenes de la Corona. En todos los casos encontramos los mismos artículos, de los que citamos la versión española: «Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito» y «Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes...» (arts. 225 y 226). El procesamiento de los ministros corresponde a las Cortes y el juicio al Tribunal Supremo, sin que ninguna ley hubiese especificado los delitos ni señalado las penas. En la práctica las Cortes no se decidieron a ejercer su derecho contra los posibles infractores. En última instancia, las Constituciones introdujeron una última garantía, de eficacia relativa: la creación de la *Guardia* o *Milicia Nacional*. Se trata de una fuerza armada, compuesta por ciudadanos que combinan sus actividades con la preparación militar. Prestan servicio en caso de necesidad y dentro de la provincia en que residen, a las órdenes de oficiales elegidos por ellos para la defensa de la Constitución y, en caso de alboroto o revuelta, la del orden público. La responsabilidad ministerial y la milicia nacional son los medios de compulsión que la Constitución contempla. Contra medios de fuerza superiores sólo cabe la resistencia popular, que la experiencia de 1808 permitía considerar como última *ratio populorum*.

10. La Constitución, en la coyuntura revolucionaria en que surgen las primeras, no se limitó a establecer un nuevo sistema político, sino que, de acuerdo con los principios revolucionarios, debía crear una nueva forma de Estado. El primer problema que los liberales afrontan en este terreno es el de acabar con la confusión que existe entre Iglesia y Estado sin llegar por ello a la separación total de uno y otra. La defensa de la fe, la aplicación del Derecho canónico y la atracción de las causas en que intervienen eclesiásticos ante los tribunales eclesiásticos habían producido una entidad para la que no existe nombre específico y para el que no hemos encontrado denominación adecuada. El liberalismo sustituyó esta realidad por el *Estado confesional*, con una religión oficial y una Iglesia sostenida por los fieles a través del Estado. La *Constitución civil del clero* antecede en Francia a la Constitución política y al margen de fórmulas que no habían de prosperar, como la elección de sacerdotes y obispos por los electores de departamento y distrito o la consagración por los obispos en lugar de por el papa, el Estado asumió la financiación de los gastos causados por la asistencia pastoral que la Iglesia católica impartía a los fieles. En España y Portugal los problemas eran los mismos, pero la prudencia y la necesidad económica condujo a moderar las declaraciones constitucionales aunque se formuló la idea de la religión oficial y la de la protección estatal, que daría lugar, una vez extinguido el diezmo, a la aparición de la contribución de culto y clero. La abolición de la Inquisición y la reforma de la justicia y la administración encerraban, por otra parte, una amenaza para la posición de la Iglesia, a la que ésta fue sensible desde el primer momento. La revisión de las relaciones Estado-Iglesia hasta llevarlas a los términos propios de un Estado confesional conocieron los mismos altibajos, que siguió la evolución política.

II. Conclusiones

La aparición de la Monarquía Parlamentaria es un acontecimiento de capital importancia en la historia constitucional y política, al que se ha prestado una consideración muy relativa. La causa de este desinterés se encuentra tanto en el fracaso de los primeros regímenes constitucionales, destruidos por la acción de los extremistas de uno u otro lado, fracaso atribuido, sin mayor justificación, a una supuesta inadecuación de la Constitución para alcanzar sus fines, como en el limitado interés por la historia constitucional, circunstancia que ha permitido tenga curso hasta nuestros días la idea que hace de la Constitución de Cádiz una versión al castellano de la francesa de 1791 y

ve en la de 1822 en Portugal una copia de la de Cádiz. El estudio comparativo de las Constituciones no puede reducirse a constatar la presencia de este o aquel artículo tomado de un texto anterior hemos de suponer que todos los artículos de una Constitución parecían necesarios a sus autores, aunque no todos son igualmente significativos y muchos otros no son necesarios para caracterizar el modelo constitucional a que responde un texto. La presentación que hemos hecho de las Constituciones de la primera revolución liberal se ha limitado a aquellos artículos que tienen un especial alcance político, los que definen el sistema político, y en cada uno de ellos hemos señalado semejanzas y disparidades. El resultado final permite afirmar que, dentro de un sistema común, el de la Monarquía Parlamentaria, las tres Constituciones contienen demasiados elementos diferenciales para poder seguir considerándolas idénticas o simplemente iguales.

La Monarquía Parlamentaria, que los europeos de todas las tendencias habían descubierto y admirado en Inglaterra, no resultó tan atractiva cuando se trasplantó al continente. La resistencia de Luis XVI a jugar su papel de monarca constitucional desacreditó a la Corona ante la opinión liberal de Francia, en tanto el uso de las tribunas y de los guardias nacionales para intimidar a la Asamblea Legislativa arruinó la primera experiencia constitucional en este país. Los acontecimientos que siguieron, desde la Convención a la Restauración, relegaron al olvido la fórmula de la Monarquía Parlamentaria. La opinión conservadora rechazó en bloque la experiencia revolucionaria en tanto la republicana no podía encontrar nada valioso en una Constitución monárquica. La Constitución de 1793 se convirtió en su bandera simplemente porque era republicana, aunque nunca pensaron en su restauración. La Constitución portuguesa no duró más de un año y la Carta Constitucional de 1826 arruinó sus posibilidades, al ofrecer, por primera vez en Europa, un sistema político intermedio, la *Monarquía Constitucional*. La Constitución de Cádiz fue en tres ocasiones la ley fundamental de España, hasta que en 1837 los propios progresistas introdujeron la Monarquía Constitucional. La Monarquía Parlamentaria, olvidada durante un siglo, en el que los únicos regímenes parlamentarios eran los republicanos, recuperó su virtualidad en el siglo XX, en aquellos casos en los que los conflictos no condujeron a la desaparición de las monarquías.

En Francia, la experiencia monárquico-parlamentaria quedó definitivamente arruinada tras los sucesos de agosto del 92. La posterior ejecución del rey no dejó más salida que la República y las Constituciones del 93 y del 95 trataron, sin éxito, de organizar un régimen de este tipo. Napoleón, tras el golpe de Brumario, dio a luz un texto constitucional, que es la primera versión de un nuevo modelo

político, el que se conoce como de régimen de *Carta*. No puede seguir definiéndose por razón de su origen, la concesión graciosa del rey, sin tener en cuenta las características del sistema político que ofrece. El elemento más significativo para caracterizar un texto constitucional como Carta es la ausencia de toda iniciativa legal fuera de la que se atribuye a la Corona y a sus agentes los ministros. Las dos formas posibles en que una asamblea participa en la labor legislativa son la *iniciativa*, que se materializa en un proyecto de ley, y la facultad de realizar *enmiendas*, que pueden ir desde el rechazo del proyecto a la rectificación de su contenido. En el régimen de Carta, la iniciativa está en el rey y no pueden defenderse sino aquellas enmiendas que el gobierno acepte. La Constitución napoleónica de 1799, a pesar del nombre, es la más antigua de las Cartas otorgadas y, como todos los textos de este tipo, no era más que un intento de mixtificar a la opinión pública al ofrecer una apariencia de régimen constitucional, con su ley fundamental, declaración de derechos, dos cámaras, etc., que encubre la carencia de una verdadera división de poderes. Los monarcas más avisados aprovecharon el descubrimiento napoleónico para conceder a sus pueblos una apariencia de constitucionalidad. El rechazo de la Carta condujo a los liberales a la elaboración de una fórmula política intermedia, la *Monarquía Constitucional*, llamada a conocer un éxito extraordinario durante el resto del siglo XIX, en que los revolucionarios europeos se conformaron con un sistema político intermedio. El primer texto constitucional de este tipo es la *Carta Constitucional* portuguesa de 1826. Aparece en ella una efectiva división de poderes entre la Corona y las Cortes, que se dividen ahora en cámaras, para que la *de los Pares*, compuesto por personas de más edad y mayor fortuna, pudiese contener el radicalismo de la *de los Diputados*, que es más representativa. La iniciativa legal compartida y la atribución a cada actor de medios suficientes para influir sobre el otro se pensó sería suficiente para equilibrar sus fuerzas e imponerles una eficaz colaboración. Se pensaba que el control parlamentario sobre el gobierno, que tiene en el voto de censura su última arma, sería suficiente para controlar la gestión de un gabinete nombrado el rey. Este añadía al poder ejecutivo, que ejercía a través del nombramiento de los ministros, una nueva facultad, el *poder moderador*, que le convierte en árbitro de las diferencias entre el gobierno y el parlamento. En este caso el rey opta entre conservar su gobierno y disolver las Cortes. La Monarquía Constitucional permitió la existencia de sistemas políticos muy diferentes, desde los que se acercaron sin violencia en parlamentarios a los que no llegaron a realizar las expectativas que los liberales habían puesto en él y fueron destruidos para levantar sobre sus ruinas sistemas parlamentarios.

*España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica*¹

Alfredo Gallego Anabitarte

1. Conceptos

1.1. Estado unitario - Estado federal

— Formas de Estado y formas de gobierno

La expresión *Estado unitario* está directamente relacionada con la tradicional doctrina de las *formas del Estado* y las *formas de Gobierno*. En la tradición española del Derecho público, que en el siglo XIX está muy influida por la francesa, la cuestión *forma del Es-*

¹ Las cuestiones que se tratan en este Estudio son muy amplias y bastante complejas, y exigirían, de acuerdo con la tradición académica en la que su autor se inserta, un aparato crítico a pie de página que ocupase la mitad de ésta; esto no es posible hacerlo en esta ocasión, por varias razones. Sin embargo, el lector interesado puede consultar la obra «Derecho Administrativo I». *Materiales*. Madrid 1990. Del autor del presente estudio, donde se da cumplida razón de las fuentes y materiales que se han utilizado, entre los que destaca la obra del jurista alemán Hans J. Wolff, para todo el cuadro conceptual del Derecho de organización. Pese al escueto aparato crítico del presente estudio, el lector puede tener la seguridad de que su autor ha querido tener en cuenta toda la literatura relevante. Ante los muchos defectos que tiene este trabajo, su autor solamente puede justificarse en el sentido de que ha intentado una *visión global* frente a las exposiciones usuales que se fijan sólo en las provincias, en los Ayuntamientos, en los jefes políticos o gobernadores civiles y, en segundo lugar, que humildemente intenta dar material conceptual —que pretende ser preciso— al análisis histórico que no suele, ni tiene que utilizar los conceptos acuñados por la Teoría Jurídica del Estado. Mi agradecimiento —una vez más— a don Miguel Artola. Francisco Velasco, Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, ha colaborado en las síntesis de las discusiones de Cortes y en la corrección de todo el artículo.

tado hace referencia a la distinción entre Estados unitarios, Estados federales, y confederaciones de Estados, etcétera. En los viejos Tratados de Derecho Político (por ejemplo, Mellado, Derecho Político 1891, pp. 222 y ss.), tímidamente se hace referencia a la forma del Estado para tratar muy brevemente la Federación y la Confederación; en cambio está muy formalizado el estudio de las formas de gobierno (*op. cit.* p. 641 y ss.), que expresamente se separa, frente a lo que hacen «algunos autores» (*loc. cit.*) de las formas de Estado; las formas de gobierno se refieren a una cuestión más limitada: cómo se organiza el Poder Ejecutivo (Monarquía, República, etc., pp. 662 y ss.). El Manual de Derecho Político más popular en la Restauración, el Curso de Santamaría de Paredes, 5.^a edición, 1893, por el contrario, tiene como título general una «Teoría de las formas del Estado», que estudia las formas políticas en las que se organiza jurídicamente el poder del Estado (pp. 359 y ss.), y según este autor «son aquellas que se conocen generalmente con el nombre de “formas de gobierno”, cuya denominación no aceptamos por la vaguedad que caracteriza a la palabra gobierno» (*loc. cit.*). Pese a esta matización, Santamaría utiliza en el texto la expresión «formas de gobierno» para estudiar lo que él llama las formas orgánicas del Estado, esto es, la Monarquía y la República (*op. cit.* pp. 363 y ss., y 367 y ss.). Cuando Santamaría se refiere brevemente a la República unitaria o la República Federal (*op. cit.* p. 381), subraya tan sólo que la Federación no es una «forma de gobierno» sino un *modo de unión* (s.^o orig.) de diferentes Estados.

Parece ser que es ya, en pleno siglo XX, cuando el Derecho Político español formaliza el lenguaje de esas dos cuestiones: la expresión «formas de Estado» se refiere a la distinción entre el Estado unitario y a las uniones de Estados, como es el caso de la Federación, mientras que la expresión «formas de gobierno» se refiere a cómo se organiza éste, en Monarquía o República (Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, 1976, pp. 229 y ss., 267 y ss.). Este dualismo parece haberse impuesto en la doctrina española, y estaba además fundamentado en el Derecho constitucional español (art. 33 Constitución de 1869: «La forma de gobierno de la nación española es la Monarquía»; art. 39, Proyecto de la Constitución Federal de la República española: «La forma de gobierno de la nación española es la República Federal»).

La distinción entre formas de Estado (Estados unitarios, federales, etc.) y formas de gobierno (Monarquía, República, etc.), corresponde a un lenguaje doctrinal típico del Derecho público francés (Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 1927, I, pp. 1 y ss.: en cuanto a la forma, los Estados se dividen entre *Estados unitarios* y *Estados*

dos federales, aunque los primeros pueden ser *simples* o *mixtos*, según que la soberanía se ejerza por un sólo sujeto o participen en ella varios sujetos (*Monarquía constitucional; formas de gobierno*, pp. 27 y ss.). Ruiz del Castillo que traduce a Hauriou, en 1927 (Hauriou, *Derecho Público Constitucional*), subraya expresamente que hay que distinguir las formas de Estado que dan lugar a la discusión sobre unitarismo o federación, y las formas de gobierno que dan lugar a la pregunta Monarquía o República (*op. cit.* p. 357 en nota); Hauriou, con la doctrina dominante, distingue como formas de Estados, los *Estados simples*, y los *Estados compuestos*, estos últimos son uniones de Estados (Estados federales, etc.). La doctrina española actual ha continuado manteniendo esta nomenclatura de formas de Estado, expresión que se refiere a la cuestión del Estado unitario o simple, frente al Estado compuesto, cuyo ejemplo típico es el Estado federal, y la expresión forma de gobierno para las tradicionales cuestiones de la República y de la Monarquía. Es evidente que ahora se introducen otros instrumentos conceptuales, como sistema de gobierno, régimen político, etcétera, por el hecho evidente de que la Monarquía y la República han dejado de ser formas antinómicas, como lo eran en el siglo XIX, y han quedado reducidas hoy a determinar cómo está organizada la jefatura del Estado (Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*, 1986.II, 219. Fernando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, 1986. En esta última obra se distingue la clasificación de las *formas de gobierno*: Monarquía, Democracia, Aristocracia, etcétera, de la de *formas jurídicas de Estado*: el Estado unitario, descentralizado o centralizado, frente al Estado federal, surgiendo ahora un *tertium genus* que es el Estado autonómico/regional, (*op. cit.* pp. 30 y ss., 41 y ss.).

Frente a este dualismo hispano-francés de formas de Estado (Estados unitarios o simples, *versus* Estados compuestos, federales, confederaciones, etc.), y formas de gobierno (Monarquía, República, y hoy Democracia y Autoritarismo)², la doctrina del Derecho público

² Ante los cambios políticos (se ha impuesto la soberanía popular o nacional) un digno instrumento conceptual sobre las formas de Estado y gobierno se encuentra en LOEWENSTEIN. *Teoría de la Constitución*, 1976. pp. 32 ss. I: Los sistemas políticos se clasifican según la distribución y concentración de poder, hay dos: Constitucionalismo y Autocracia (la reducción a esta dicotomía del ejercicio del poder está singularmente extendida, *vid.* LOEWENSTEIN. *Op. cit.* pp. 575-576). Dentro de estos sistemas hay diversos tipos de Gobierno (Democracia directa, Gobierno Parlamentario, Presidencialismo, etc., en el Constitucionalismo y en el segundo sistema Monarquía absoluta, Neopresidencialismo, etc.). Ante la nomenclatura tradicional española expuesta en el texto (forma de Estado unitario o federal) se comprende lo equívoco que resulta la formulación del artículo 1.3 de la Constitución española de 1978: «La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria»; ni la Monarquía ni el parlamentarismo

y teoría del Estado alemana, se refiere a las típicas formas de Gobierno, Monarquía, República, etcétera, bajo la expresión formas de Estado (*Staatsformen*); cuando estudia la diferencia entre el Estado unitario, el Estado federal, etcétera, lo hace bajo el tópico de las uniones de Estado (*Staatenverbindungen*). Esta observación tiene interés porque el moderno Derecho público europeo y la Teoría jurídica del Estado, son sin duda alguna una creación de la ciencia jurídica alemana, aunque con presencia de muy dignos autores franceses. Puesto que el título de este trabajo es «Cádiz, un Estado unitario», se impone definir qué significa Estado unitario, lo cual se hace en la doctrina confrontándolo a la otra gran forma de Estado, el Estado federal. A raíz de la publicación de la Constitución Española de 1978, cuyo artículo 2.º consagra el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, principio que se desarrolla en el título VIII de la Constitución, esta cuestión ha recibido cierto interés por parte de la doctrina y del Tribunal Constitucional.

— Estado unitario o federal: criterio de distinción

El criterio fundamental para distinguir el Estado unitario del Estado federal no es de carácter *cuantitativo* (volumen de competencias), sino *cualitativo* (poder originario). Como afirma un autor clásico norteamericano sobre esta materia, Wheare en su *Federal Government* (obra con múltiples ediciones desde 1946):

El punto esencial (del Federalismo) no es que la división de poderes esté hecha de manera que los Gobiernos Regionales sean los legatarios residuales bajo la Constitución, sino que la división está hecha de manera que cualquiera que tenga el poder residual, ninguno ni el Gobierno Regional, ni el Gobierno General esté subordinado al otro.

Por tanto, ni el volumen de competencias, ni la forma de asignación de éstas constituye el criterio decisivo para calificar un Estado; la doctrina más cualificada (por ejemplo, Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 2.ª ed. 1976, pp. 354, y ss.), admite que el Estado federal puede estar construido, bien asignando las competencias residuales a la Federación, o bien a los Estados miembros, afirmación que prueba con un amplio material de Derecho comparado.

son formas de Estado: la Monarquía hoy se refiere a la organización de la Jefatura del Estado (Menéndez Rexach, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, 1979, pp. 369 y ss.) y el parlamentarismo a un tipo de Gobierno dentro del sistema político (o forma de gobierno de la democracia constitucional).

En el Estado federal, tanto la Federación como los Estados miembros poseen poder originario, es decir, un poder que nace directamente del soberano, y en virtud del cual los Estados miembros se dotan, respectivamente, de sus propias Constituciones. No cabe hablar de doble soberanía: la formulación de este concepto supone una *contradictio in terminis* puesto que desde Bodino la soberanía hace referencia a un poder absoluto, irresistible e ilimitado, por lo que resulta incompatible la existencia de una doble soberanía en un solo pueblo o comunidad nacional. Los Estados miembros tienen poder originario, pero limitado; sólo el poder constituyente que crea el Estado federal es formalmente ilimitado. En cambio, en el Estado unitario sólo el Estado central tiene poder originario; las organizaciones territoriales dependientes no tienen poder público originario, sino derivado, ya que no están directamente vinculadas con la soberanía (con el poder soberano), sino que son creadas por el Estado. Regiones o comunidades, provincias y ayuntamientos surgen y reciben sus competencias en virtud de una Ley del Estado, a diferencia de lo que ocurre con los Estados miembros de una Federación, que, dentro del marco constitucional —por eso su poder estatal es limitado— se otorgan directamente su Constitución o Ley fundamental de organización. En un Estado federal tanto la Federación como los Estados miembros tienen un poder estatal originario en cuanto se incardinan directamente en la Constitución, expresión arquetípica del poder constituyente o soberano. En un Estado unitario, por el contrario, las entidades, demarcaciones territoriales o pueblos son creados y reciben su competencia por medio de una Ley del Estado, y por ello su poder público es derivado. Los Estados miembros de una Federación son Estados porque su poder de señorío es originario, no siendo esencial en el concepto de Estado la cualidad de soberanía (poder ilimitado).

No importa que las competencias de las regiones o de las provincias y municipios se encuentren previstas en la Constitución. Sólo la Constitución de Cádiz reguló (arts. 309 a 323 y 324 a 337, respectivamente) las competencias de los Ayuntamientos y de las provincias, que después serían desarrolladas por Leyes ordinarias (fundamentalmente la del 3 de febrero de 1823); las posteriores Constituciones —con la diferencia importante de incluir a los alcaldes como cargos electivos o no— tan sólo contienen breves artículos que remiten a la Ley ordinaria para la organización y atribuciones de estas entidades locales.

— España hoy: Estado unitario descentralizado

La actual Constitución Española de 1978 continúa este modelo para las Corporaciones locales (arts. 140 al 142), mientras que, el texto constitucional enumera con detalle las competencias potenciales de las Comunidades Autónomas (art. 148 y *a sensu contrario* art. 149). Que la Constitución contenga preceptos sobre las potenciales competencias de las regiones o de los Ayuntamientos, no altera nada el hecho de que todas estas entidades territoriales tienen un poder público derivado y no originario, aunque es evidente que una regularización más detallada en esta materia supone una limitación a la competencia normativa del legislador. Pero la naturaleza del poder público de todas estas entidades territoriales en un Estado unitario es derivada.

España en la actualidad, siguiendo la tradición desde 1812, es un Estado unitario, aunque descentralizado. Las Comunidades Autónomas, aunque posean un órgano legislativo propio son «corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política» (STC 25/81 de 14 de julio, JC II, p. 133), y, por lo tanto, jurídico-cualitativamente son iguales a las Corporaciones locales (provincias, municipios, etc.), aunque de éstas se predique que tienen una naturaleza administrativa. En ambos casos, estamos ante un poder público derivado y no originario. Los Estatutos de autonomía (normas institucionales básicas) no son obra del propio poder de las Comunidades, sino que son aprobados como Leyes Orgánicas del Estado, a través de un procedimiento legislativo especial en el que participa la población de las mismas o sus órganos provisionales (arts. 81.1, 146 y 147 CE).

Las potenciales —hoy reales— Comunidades Autónomas son producto de una decisión fundamental del poder constituyente para la descentralización política y administrativa del Estado y de la Nación española. La expresión *Estado Autonomico o Estado regional* no es jurídica, sino política, descriptiva, igual que ocurre con la pintoresca expresión de *Estado integral*, que se quiso aplicar por uno de sus autores a la Constitución republicana de 1931 (Discurso del presidente de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución de 1931). Más crítico debe ser el juicio todavía para la expresión *Estado compuesto* (STC 27/83, JC V, 1983, p. 297), ya que esta terminología se ha utilizado siempre para el Estado federal (vid. supra), pero desde luego no para el Estado unitario, que, aunque sea descentralizado, no se convierte en un Estado compuesto.

— Fuentes doctrinales

El criterio del presente análisis se fundamenta en la doctrina más cualificada y dominante del Derecho público alemán y francés. Hay que subrayar que los mejores juristas alemanes y franceses han dedicado un gran esfuerzo sobre esta materia. Voces muy autorizadas (por ejemplo, Thoma en *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, I, 1930, pp. 169, y ss.) han concluido que no hay posibilidad lógico-jurídica de distinguir un Estado no soberano, —que es el caso de un Estado miembro de una Federación— de una provincia o un Ayuntamiento. Sin embargo, se mantiene la tesis expuesta en el texto, porque es la explicación más convincente que ha dado la más cualificada doctrina dominante: en primer lugar, Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, hay traducción española, 3.ª ed., 1929, pp. 486 y ss., y hoy Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, 1964, p. 189, Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, p. 677, 1984, Maunz-Dürig-Herzog, *Grundgesetz Kommentar*, art. 20, número marginal 19, Katz, *Staatsrecht*, 1987, pp. 26/27. En Francia, Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, traducción española en 1948 de la edición francesa de 1920-1922, pp. 96 y ss., 111 y ss., 161 y ss., y Burdeau, *Traité de Science Politique*, 1980, tomo II, pp. 554 y ss.: los Estados miembros de una Federación son Estados porque tienen poder público originario, es decir, poder estatal (aunque no sean soberanos) a diferencia de las provincias o municipios que tienen poder público derivado. Esmein (op. cit. *supra*) mantiene la tesis, —hoy totalmente abandonada— de la doble soberanía de la Federación y de los Estados miembros; Hauriou, op. cit. *supra*, mantiene un criterio sociológico-histórico pero no jurídico, calificando a los Estados miembros como «titulares de derechos regalianos cuyo conjunto constituye la soberanía interior, concebida como poder público», frente a las provincias descentralizadas. Kelsen, *Teoría General del Estado*, t.e. 1934, pp. 254 y ss., deshace el problema considerando la distinción entre Confederaciones de Estados y Estado unitario como un proceso gradual de descentralización a centralización: ningún eco han tenido estas teorías.

Una vez definida la forma de Estado: unitaria o federal, se aplican los principios de organización (centralización, desconcentración, etcétera, que permiten conocer el funcionamiento de los distintos centros de poder u organizaciones. Los Estados miembros de una Federación se pueden organizar a su vez centralizadamente o no, con o sin desconcentración, etc.)

1.2. Centralización - descentralización

— Concepto: precisión de una idea

La dicotomía centralización y descentralización tiene, *prima facie*, una clara conexión con el orden político; en efecto, en todo Estado territorial (frente a un Estado-ciudad) existen por lo menos dos centros de poder: por una parte los pueblos (ciudades, villas, lugares) en los que se agrupa la población civil en el territorio estatal, y por otro lado, la organización central (Príncipe, Asamblea, Consejos, etc.), que posibilita la constitución de esa población diseminada en el territorio en una unidad política capaz de articularse y actuar como sujeto de poder. En un Estado, es decir, en una organización política territorial, se plantea siempre un problema de orden: regular las relaciones entre los órganos centrales y los centros de poder constituidos por los pueblos donde se agrupa la población a lo largo y ancho de todo el territorio, así como por demarcaciones territoriales (regiones, provincia, señorío, etc.), que han sido absorbidas o forman parte del Estado.

La diferente solución que se dé a este problema de orden entre los órganos centrales y los centros de poder (pueblos, demarcaciones) situados en el territorio en el que ejerce jurisdicción el Estado, da lugar a una *organización centralizada* o a una *organización descentralizada*. En la *organización estatal centralizada* la competencia de decidir (aprobando normas, dictando resoluciones tanto administrativas —autorizaciones, concesiones, licencias, etc.— como judiciales —Sentencias o Autos— es ejercida por los órganos centrales (Príncipe, Asambleas, Consejos, etc.), mientras que a los centros de poder territoriales (pueblos, demarcaciones, etc.), están sujetos a la *tutela completa* (*legalidad y oportunidad, esto es, tutela material: autorizaciones previas, directrices, circulares, revisión completa de sus actos, resolución de recursos de alzada interpuestos contra sus actos*) o control de los órganos centrales. Por el contrario, en la *organización descentralizada*, los pueblos o demarcaciones territoriales no están sujetos a la completa tutela y control por parte de los órganos centrales; conservando como es lógico estos últimos su supremacía jurídica (si no, no habrá una organización estatal), los pueblos y demarcaciones territoriales, ejercen competencias de decisión con plenitud y propia responsabilidad, sujetos a lo sumo a una tutela o control de estricta legalidad. Sólo cuando la actuación del pueblo a través de su organización, Ayuntamiento, contradiga las leyes vigentes puede intervenir (impugnando el acto o revisándolo) el órgano central, a veces incluso ejerciendo la coacción.

El dualismo centralización-descentralización, es pues, un criterio técnico que se fija en el grado de *independencia* o *dependencia* que ostentan los diversos centros de poder territoriales en un Estado en relación con sus órganos centrales; descentralización significa «independencia» en el funcionamiento y competencia de decisión, mientras que centralización significa plena dependencia funcional —con o sin competencia de decisión: desconcentración o concentración— de los órganos, demarcaciones o entidades territoriales, en relación con los órganos centrales. Es evidente que junto al criterio esencial de la competencia para decidir sin control o tutela, la descentralización exige también que las *materias* o *tareas* sobre las que se ejerce esta competencia de decisión sean amplias y tengan relevancia. Descentralización es, pues, competencia de decidir materias o asuntos relevantes para el sujeto, sin depender del control o tutela —salvo la estrictamente jurídica— por parte de otro sujeto (superior).

Frente al estilo descriptivo y sincrético, que mezcla observaciones políticas, históricas y jurídicas, dominante en las exposiciones al uso, García-Trevijano (*Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, vol. I, 1971, p. 447) subrayó que:

Para determinar el grado de descentralización hay que observar el control sobre los actos y sobre los titulares orgánicos. Su exceso en algún aspecto limitaría aquélla. La descentralización tiene un aspecto jurídico y técnico independiente del carácter político.

Más adelante (*vid. infra* :—Democracia centralizada o descentralizada *versus* autoritarismo) se destaca que una cuestión diferente a la descentralización es la forma de acceder al órgano o al cargo (democracia o autoritarismo); la centralización o descentralización, como se ha dicho, responde a la dependencia o independencia frente a otro sujeto del acto dictado por el órgano. Pues bien, cuando García-Trevijano como característica de la centralización incluye el control sobre los titulares orgánicos —expresión muy imprecisa, ya que se refiere a los administradores o gestores del órgano o del cargo, puesto que el titular del órgano es la persona-organización— amplía indebidamente su concepto de descentralización al aspecto político: acceso cerrado o libre a los cargos; permanencia en el cargo, etcétera.

No hay duda de que en las organizaciones humanas no caben compartimientos estancos y ambos aspectos de la organización (control sobre el acto y forma de acceso al órgano) están naturalmente unidos. Es cierto que cabe una organización totalmente centralizada, pero plenamente democrática, mientras que no parece realista la existencia de una organización autoritaria y descentralizada: aunque el acto dictado por el órgano descentralizado esté libre de control, la de-

pendencia de los administradores del órgano supone ya un control, sin embargo, es fructífero mantener ambos aspectos separados (*infra*, aquí, 2).

— Descentralización: persona jurídica y tutela; examen crítico

Anteriormente se expuso el concepto técnico jurídico de centralización y descentralización: grado de dependencia e independencia que en su competencia de decisión ostenta el correspondiente sujeto, en relación con otro sujeto, lógicamente superior. Como la capacidad de decidir con autonomía e independencia, se suele otorgar a sujetos que están personificados, es decir, que son centros de imputación final de derechos y deberes, ostentando por ello la cualidad de personas jurídicas, *la descentralización* se ha identificado usualmente con la transferencia de competencias entre *personas jurídicas*, es decir, el traslado pleno (titularidad) de una competencia, de una persona jurídica a otra, de tal manera que la persona jurídica que recibe la competencia puede ejercerla (regulando o gestionando determinada materia), sin control por parte de la entidad que se la entrega, salvo a lo sumo, con tutela estrictamente jurídica.

La identificación entre descentralización y transferencias entre personas jurídicas es incorrecta. El criterio de la centralización y descentralización hay que buscarlo exclusivamente en el grado de dependencia o independencia, es decir, analizando la tutela que se establece entre los dos centros con competencia para decidir. Por lo tanto, cabe traslado de competencia de una persona jurídica a otra, sin que se produzca ninguna descentralización, porque la persona jurídica receptora queda sujeta a la tutela plena, tanto jurídica como material (tutela de oportunidad), que ejerce la persona jurídica que traslada su competencia. Esta tutela se expresa en directrices, circulares, instrucciones, etcétera, que tiene que obedecer la persona jurídica que recibe la competencia, cuyos actos podrán ser recurridos ante la persona jurídica tutelante. Ejemplo de este supuesto es la situación de los establecimientos públicos u organismos autónomos en España, que son personas jurídicas que ejercen una competencia transferida en la ley o acto estatal de creación por el Estado, pero como es lógico, están sujetos a la tutela plena del Estado, ya que esta personificación es puramente instrumental: formalmente se trata de una descentralización instrumental (por ejemplo, los llamados organismos autónomos o establecimientos públicos personificados, y otras personas jurídico-públicas desde el ICONA o IRYDA hasta el Instituto Español de Comercio Exterior pasando por RENFE). Un ejemplo tam-

bién es la llamada delegación de competencias del Estado en las Comunidades Autónomas y de éstas en las provincias y en los municipios, al reservarse en estos casos la autoridad delegante, una plena tutela sobre el órgano delegado. En ninguno de estos casos hay verdadera descentralización, sino como se verá un fenómeno de desconcentración (vid. sobre la desconcentración, infra epígrafe 1.3).

Por la misma razón también se puede producir la verdadera descentralización en un sujeto o centro de competencia que no esté personificado. De acuerdo con el ordenamiento jurídico dicho órgano ejerce sus competencias con plena independencia sin ningún tipo de tutela por parte de otros órganos de la organización a la que pertenece, o de otra organización. Ejemplo de esto lo tenemos en el Tribunal de Defensa de la Competencia. La Ley 16/89 de 17 de julio, en su artículo 20 dispone que dicho Tribunal «adscrito orgánicamente al Ministerio competente por razón de la materia, ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico»; las resoluciones de este órgano, son pues, cuando procede, impugnables ante los Tribunales ordinarios (arts. 48 y 49 de la Ley). En caso de descentralización entre órganos se suele hablar de órganos independientes.

Otra cuestión que debe ser resuelta es la de que la descentralización plena no es incompatible con una *tutela estrictamente jurídica*, esto es, con una fiscalización de la legalidad de la actuación o de los actos del sujeto descentralizado.

En Francia (Chapus, *Droit Administratif Général*, I, 1986, pp. 298 y ss.) se ha considerado compatible con la descentralización una tutela que incluyese el poder de anulación, la aprobación de actos ya adoptados, una autorización previa para dictar actos y la facultad de sustitución y subrogación; según esta concepción la descentralización desaparece si la tutela incluye criterios para fiscalizar no sólo la legalidad, sino también oportunidad, si existe un poder de instrucción y si la autoridad tutelante puede reformar el acto del tutelado, técnica esta más incisiva que la mera facultad de anularlo. Este panorama tradicional en Francia ha cambiado con la Ley de 2 de marzo de 1982, sobre derechos y libertades de los Municipios, Departamentos y Regiones: las facultades de anulación, aprobación y autorización han desaparecido. A las antiguas autoridades de tutela sólo les queda la impugnación de los actos de las entidades locales ante los Tribunales administrativos, pero siguen conservando para determinados supuestos (por ejemplo, inactividad de la Corporación local ante la necesidad de ocupar la vía pública) el poder de sustitución.

En Alemania se consideran absolutamente compatibles con la autonomía municipal las siguientes técnicas de tutela jurídica, que cumple el propio tutelado (autocorrección municipal): reparo o requerimiento para que el Municipio elimine un acto ilegal con efecto suspensivo o retroactivo; orden al Ayuntamiento para que ejecute una medida necesaria por incumplimiento de una obligación legal. Otras técnicas de tutela que se articulan a través de actos directos de la autoridad tutelante son los siguientes: revisión de actos ilegales, posible subrogación, envío de un comisario y, finalmente, disolución. La tutela material (incompatible con la descentralización) se expresa en instrucciones y en la modificación y revisión de actos dictados en virtud de competencias delegadas, pero no si se actúa en virtud de competencias propias (autonomía) (Schmidt-Jortzig, *Kommunalrecht*, 1982, pp. 45 y ss.; Seewald en Steiner, *Bes. Verwaltungsrecht*, 1986, pp. 112 y ss.).

Actualmente en España se mantiene mayoritariamente una tesis muy restrictiva sobre la tutela (concepto que caprichosamente se quiere cambiar por el de control) jurídica: sólo es compatible con la autonomía de las Corporaciones locales la suspensión de sus acuerdos cuando éstos afectan al ejercicio de las competencias de la Organización superior tutelante, pero no cuando infringen la legalidad vigente³.

Como conclusión de lo expuesto, tampoco es esencial en la descentralización que el sujeto descentralizado sea titular de la competencia que se le transfiere: el órgano que actúa descentralizadamente no es titular de su competencia; la titularidad sigue siendo de la or-

³ Así STC 4/81. JC I. p. 44. STC 14/81. JC I. p. 233. STC 32/81. JC II. p. 242. STC 27/87. JC XVII. pp. 305-307: la suspensión (gubernativa) de la Autoridad tutelante por razones de legalidad —salvo en casos muy determinados: acuerdos dictados no respetando directivas de coordinación— viola la autonomía consagrada en el art. 137 CE. Para el TC un control de legalidad genérico sobre las Corporaciones locales situaría a estas Entidades en una situación «cuasi jerárquica» (sic). Ni teórico ni jurídico-estatalmente se puede aceptar en términos absolutos esta tesis, que es hoy Derecho positivo (arts. 60, 65 y 66 de la LRBRL, sobre impugnación contenciosa de acuerdos locales que menoscaben competencias estatales o territoriales, o que infrinjan el Ordenamiento jurídico). La tutela jurídica del Estado sobre las Comunidades Autónomas regulada en la Constitución de una forma muy estricta (art. 161 CE y Ley 34/81, arts. 2.º y 3.º) ha determinado una concepción también muy estricta de la tutela jurídica del Estado y las Comunidades Autónomas sobre las Corporaciones Locales (arts. 60, 65 y 66 de la LRBRL). Esto contrasta con otros modelos del Derecho Comparado como se dice en el texto. En el presente trabajo se utiliza el término tradicional de tutela que se debe mantener, como hacen algunos Estatutos de Autonomía (tutela financiera), frente al término, que nada dice, de control; tenemos así tutela de legalidad, tutela material (oportunidad) y tutela orgánica (jerarquía) (LRBRL: Ley Reguladora de Bases de Régimen Local 2 abril 1985; JC: Jurisprudencia Constitucional; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.)

ganización a la que pertenece el órgano, como se ha visto en el caso del Tribunal de Defensa de la Competencia. La usual definición de descentralización como «transferencia de la titularidad de competencias entre personas jurídicas» no es más que un supuesto —el más usual— de la descentralización. Por otra parte, puede producirse esta transferencia entre personas jurídicas como en el caso de los establecimientos públicos personificados, pero, sin embargo, no haber verdadera descentralización en virtud de la completa, y lógica tutela, a la que se somete la actuación de estas personas jurídicas, a la cual ya se ha hecho referencia con anterioridad.

— Democracia centralizada o descentralizada *versus* autoritarismo

Este concepto técnico-jurídico de descentralización, sin embargo, se enfrenta al concepto vulgar de centralización y descentralización que está relacionado con determinadas concepciones políticas: los Estados centralizados han sido o son Estados autoritarios, mientras que los Estados descentralizados parecen unidos a la libertad y a la democracia. Un ejemplo de esta confusión entre centralización, descentralización y democracia está representado por una conciencia vulgar y también culta de la historia de España: desde principios del siglo XIX la historia de nuestro país ha sido una lucha contra la centralización, proceso que arranca de los Austrias, se fortalece con los Borbones y se confirma en el siglo XIX con la copia del modelo administrativo «napoleónico»; asimismo, esta lucha por una descentralización ha sido una lucha por la libertad, la representación política y en último término, por la democracia. La Constitución republicana de 1931 que junto al pleno sufragio universal y la afirmación de la soberanía popular (arts. 1 y 51) afirma rotundamente la autonomía de los municipios y las regiones, así como la Constitución monárquica de 1978 que contiene las dos decisiones fundamentales de la soberanía nacional que reside en el pueblo español (art. 1.2 CE) y la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE) que integran España, son una prueba evidente de cómo la conciencia histórica española ha unido democracia y descentralización (autonomía de municipios y regiones).

Esta concepción, sin embargo, es incorrecta: la centralización puede ser democrática o autoritaria. Lo mismo ocurre con la descentralización. Caben, pues, descentralizaciones autoritarias y centralizaciones democráticas. Ejemplo de lo segundo es en líneas generales el sistema constitucional francés de la tercera y la cuarta República, y ejemplo de lo primero son (o eran) los sistemas llamados federales

de los países con partido único, fundamentalmente comunistas, la URSS, Yugoslavia, etc.

Esto significa que en una organización estatal se plantean dos preguntas:

— Centralización o descentralización: menor o mayor grado de independencia en la competencia de decisión sobre asuntos o materias relevantes, en número y entidad.

— Democracia o autoritarismo: representatividad y sistema electivo de los órganos de gobierno, tanto centrales como en pueblos y demarcaciones territoriales, frente a designación o cooptación de los cargos y órganos de gobierno por un líder o grupo o partido único.

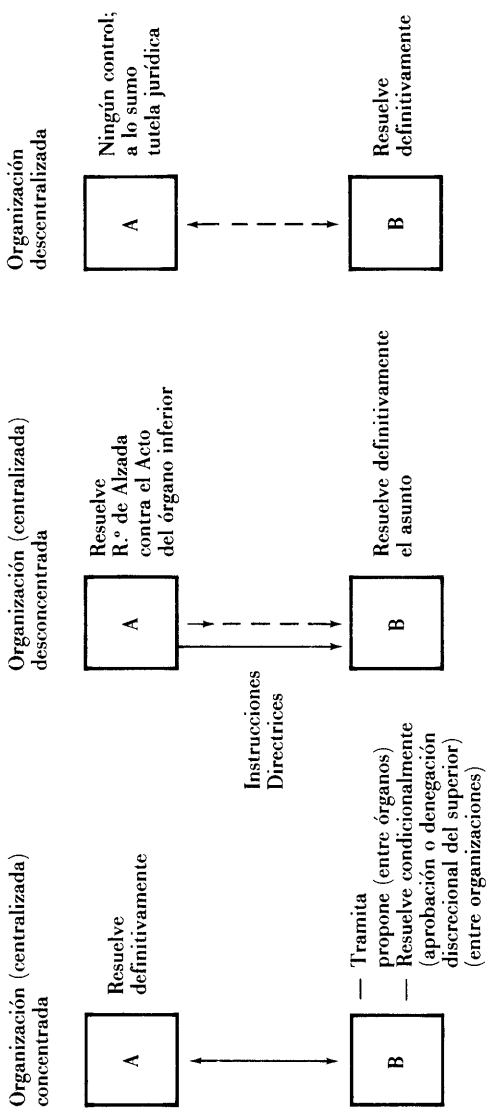
Es evidente que una centralización democrática es mucho más parecida a una descentralización democrática que a una centralización autoritaria.

1.3. Concentración-desconcentración

La siguiente relación que puede existir entre sujetos de competencia personificados o no, es la desconcentración. Como se aprecia en el cuadro correspondiente, la concentración o desconcentración está en función del menor o mayor número de sujetos con facultad para *resolver definitivamente*. Existe desconcentración, aunque el órgano o sujeto que dicta la resolución definitiva esté sometido a directrices, instrucciones o circulares de otro órgano superior o de otra organización; tampoco es incompatible con la desconcentración el hecho de que los actos definitivos del órgano desconcentrado sean susceptibles de recurso de alzada ante el órgano superior o ante un órgano de otra organización. La tesis contraria la mantuvo en su día Vallina Velarde (*Transferencia de funciones administrativas*, 1964, pp. 29 y ss. y 52) que consideró incompatible la desconcentración con la posibilidad de recurso de alzada, por suponer la desconcentración la atribución de la competencia exclusiva. El Derecho Positivo, sin embargo, regula las desconcentraciones de competencia con la posibilidad de interponer recurso de alzada frente a los actos dictados por el órgano desconcentrado ante el órgano que desconcentra⁴. La esencia de la desconcentración es la competencia de resolver definitivamente, ejerciendo en propio nombre, y no en el de otro

⁴ ARIÑO, Gaspar. En su prólogo «La jerarquía y la tutela como vías de reintegración a la unidad del Estado», *La Administración Institucional*, 1972. p. XX. Coincide con este resultado, criticando expresamente la tesis de Vallina, aunque el concepto de desconcentración (delegación, etc.) sea diferente al utilizado aquí, o más bien tenga otro enfoque.

ORGANIZACION CENTRALIZADA, CONCENTRADA O DESCENTRALIZADA «VERSUS» DESCENTRALIZACION



NOTA BENE: En el supuesto de que la aprobación o denegación del acto de la organización inferior sólo pueda ser por estrictas razones de legalidad estaríamos más que en un supuesto de Administración concentrada, en un supuesto de Administración descentralizada (competencia para resolver definitivamente). El paso a la descentralización se produce si el acuerdo dictado por la organización inferior con autorización estrictamente reglada y sin circulares e instrucciones agota la vía administrativa; si cabe recurso de alzada y hay circulares e instrucciones se trata de desconcentración.

órgano, la correspondiente competencia, aunque exista tutela jurídica y material. La desconcentración supone un cambio objetivo en el orden jurídico que regula el ejercicio de las competencias, aunque no afecte a la titularidad de las competencias, que pueden seguir siendo de la misma organización.

La diferencia entre centralización y descentralización y el efecto de la técnica de la desconcentración se aprecia en los sencillos esquemas que a continuación se exponen, con la reserva de que se podrían hacer muchos matices.

2. Cádiz: Estado unitario descentralizado

2.1. *Los artículos 10 y 11 de la Constitución de 1812, Estado unitario dividido provincialmente*

El 2 de septiembre de 1811 se debate en las Cortes el Capítulo I del Proyecto de Constitución: «Del territorio de las Españas». Contiene dos artículos: El 11 (10 de la Constitución), que enumera las provincias de España, y el 12 (11 de la Constitución), que anuncia una futura redivisión del territorio nacional⁵.

El debate parlamentario de estos artículos se abre con sorprendentes afirmaciones y llamativas expresiones. Así, el señor Roa: «...los reinos y estados que componen las Monarquía...»⁶; «Este rango de Estado independiente lo ha sostenido siempre el señorío de Molina y aún en el día mantiene su diputación como antes»⁷; «De lo dicho se deduce que la enumeración hecha por intendencias, según dijo el señor presidente de la Comisión, no es exacta, y sí más conforme a la de reinos y estados que han sido soberanos, pues la agregación de és-

⁵ Texto de los arts. 10 y 11 de la Constitución (11 y 12, respectivamente, del Proyecto). Art. 10: El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de Africa. En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.

Art. 11: Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan.

⁶ DS. p. 1742.

⁷ DS. p. 1742.

tos es la que forma una Monarquía»⁸; «...enumeración de los estados que componen el territorio español en la Península»⁹. Y aún más expresivo el señor Aner:

...Quisiera saber antes qué se entiende por división del territorio español. Si se entiende dividir las provincias que tienen demarcados sus términos bajo cierta denominación, como Cataluña, Aragón, etc., añadiendo a una lo que se desmembra de otra, desde ahora me opongo. Si por división se entiende que dentro de una provincia, conservando su denominación, y continuando su gobierno, pareciere conveniente mudar su forma, como, por ejemplo, si habiendo una intendencia se juzgase oportuno y necesario el que hubiere dos, en este caso es preciso determinarlo con más madurez; Supuesto que no se ha tratado de variar el nombre de las provincias de España, ¿Sería razón de política que a éstos que tienen unas mismas costumbres y un idioma se les separase para agregarlos a otras provincias que los tienen diferentes? Nadie es capaz de hacer que los catalanes se olviden de que son catalanes. Ahora menos que nunca debe pensarse en desmembrar la provincia de Cataluña, porque tiene derecho a que se conserve con su nombre e integridad¹⁰.

Y todavía el señor Borrul: «... me opongo formalmente a que se apruebe como está, sino que se añadan las palabras siguientes: "conservando cada reino su nombre, y los pueblos que le pertenecen", para que conste siempre cuál ha sido el modo de pensar de la Nación»¹¹.

Tras estas afirmaciones, ¿Cádiz, Estado unitario? Esa sigue siendo la respuesta. No parece que en estos discursos haya pretensión de reconocer poder originario a las provincias frente a la Nación. Tan sólo, que la Nación reconozca la identidad cultural e histórica de los antiguos reinos (o señoríos) de España (vid. infra). Además, quedan aún las alocuciones de otros diputados. El señor Leiva: «Sobre todo, debemos estar persuadidos que esa operación (la futura división provincial) tendrá siempre por objeto la unidad de la Nación española»¹². Luego, el señor Muñoz Torrero:

Estamos hablando como si la Nación española no fuese una, sino que tuviera reinos 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

⁸ DS. p. 1742.

⁹ DS. p. 1743.e.

¹⁰ DS. p. 1744.

¹¹ DS. p. 1745. La enmienda propuesta se refiere al art. 12 del proyecto de Constitución.

¹² DS. p. 1744.

de la Monarquía... La Comisión no ha propuesto que se altere la división de España, sino que deja facultad a las Cortes venideras para que lo hagan, si lo juzgasen conveniente, para la administración de justicia, etc. Yo quiero que nos acordemos que formamos una sola Nación, y no un agregado de varias Naciones¹³.

Por otra parte el 10 de enero de 1812 (vid. infra.) al discutir las competencias de los Ayuntamientos y de las Diputaciones, con evidente exceso, se descartó expresamente «el peligro de federalismo», refiriéndose a Estados Unidos y Suiza, y reafirmando la voluntad de «formar una Nación sola y única» (*Diario de Sesiones*, p. 2590), para evitar la «Federación de las Provincias», sobre todo de Ultramar, que acabarían constituyendo «Estados separados». Es un error identificar Federación y Estados segregados, esto último más propio de una Confederación, pero es rotunda la voluntad de formar un Estado unitario nacional, sin rastro de federalismo.

Para los diputados en último lugar recogidos, las provincias son divisiones administrativas. Su prevista alteración lo es para «buena administración de justicia y la económica o de rentas...» (Leiva) o «más recta administración de justicia» (Argüelles). Más adelante, cuando se discuta el título VI del Proyecto de Constitución («Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos»), no se oirá ya hablar de derechos de los reinos, estados o soberanía. Un solo poder originario, el del Estado, y dos centros de poder derivado: Diputaciones y Ayuntamientos.

La cuestión quedará definitivamente cerrada en el trienio liberal. Se discutió y aprobó entonces la Ley prevista en el artículo 11 de la Constitución sobre la división del territorio de las Españas. Ya se había intentado una división en 1813 y se presenta un nuevo proyecto en 1821, que finaliza con el decreto XL de 27 de enero de 1822 (decreto de exclusiva competencia de las Cortes, no sancionado por el rey; cuestión esta de difícil comprensión ante el tenor literal del art. 11: «Ley constitucional», salvo que se explique la forma de decreto de Cortes por su carácter provisional¹⁴). El número de provincias aprobado fue de 52, frente a las 49 creadas por la división de Javier de Burgos de 1833. Aunque el respeto a la tradición histórica de los antiguos reinos es expresamente afirmado a lo largo de la discusión, y tan sólo se dividieron aquellos de gran extensión, no hay duda de que fue una división generalizada del territorio de la nación que efectúa el Estado, aunque no uniformista, según el modelo de-

¹³ DS. p. 1745.

¹⁴ Sobre la trascendental distinción entre Ley y Decreto de Cortes, CALLEGO ANABITARTE, A. *Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental*, 1971. pp. 154 ss.

partamental francés, sino con claro respeto a la realidad heredada. Por otra parte, estas entidades territoriales se regulan después, desarrollando los artículos 324 y ss. de la Constitución como verdaderas Corporaciones representativas que tutelan a todos los Ayuntamientos englobados en ellas. Es la confirmación de un Estado unitario, pero descentralizado (como se analiza infra).

2.2. *Falsa conciencia histórica en España: tradición centralista a la francesa.*

La distinción entre las preguntas que responden a cuestiones diferentes (*relaciones* entre órganos y su funcionamiento, y *sistema libre o cerrado* de acceso a los órganos de poder) hecha más arriba (1.2) es importante, ya que permite deshacer algo que se puede calificar de escándalo historiográfico: la conciencia vulgar y culta española sobre los últimos ciento ochenta años de la evolución de los municipios y provincias de España. En síntesis, la tesis dominante es la siguiente: «traslado a España del modelo administrativo francés», tanto en lo que hace referencia a la división provincial como en la concepción de las funciones y composición del Ayuntamiento: uniformidad, técnicas centralizadoras, jerarquía; se dice también que la «formación de la Administración española (se realiza) sobre el modelo napoleónico francés (centralismo revolucionario) que se recibe en las primeras regulaciones de los Ayuntamientos y provincias en el siglo XIX».

Al mirar el pasado es casi unánime la visión que dominó la vida social española: municipios y Ayuntamientos han estado sometidos a una concepción de «uniformidad-geométrica y estadística de estirpe francesa», es decir, jerarquía y centralización de provincias y municipios bajo la Administración Central.

Un estudio de las fuentes teniendo muy en cuenta el marco constitucional correspondiente obliga a afirmar que frente a una visión lineal de una tradición centralista que va retrocediendo ante el avance de la descentralización, proceso que culminaría en 1978, en España han existido cuatro distintos tipos de Ayuntamientos: *el Ayuntamiento constitucional* (1812-1814; 1820-1823; 1836-1843; 1854-1856) con plenas y amplias facultades decisorias revisables sólo por la Diputación, siendo designadas ambas Corporaciones democráticamente; *el Ayuntamiento moderado*, con sometimiento del Ayuntamiento y la Diputación al Jefe Político y al gobierno (1845-1868); *el Ayuntamiento democrático revolucionario* (1868-1875); *el Ayuntamiento de la Restauración* (1876-1923): oligarquía y caciquismo. Ante las

trágicas oscilaciones constitucionales, la clave de la historia contemporánea de España desde la Teoría del Estado es la lucha por la *estatalidad nacional* y no el enfrentamiento entre centralización y descentralización. La Exposición de Motivos de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, junto a observaciones correctas, es víctima de la falsa visión dominante ¹⁵.

2.3. *Cádiz: descentralización democrática de las provincias y centralización democrática desconcentrada de los Ayuntamientos: Instrucciones de 1813 y 1823*

Desde el punto de vista intelectual no merece la pena perder un minuto con la visión histórica dominante, ya que es radicalmente falsa y contradicha por la gran Ley de Régimen Local en España, la llamada Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823, aprobada en el Trienio liberal, que desarrolla y confirma y lleva a sus últimas consecuencias la primera Instrucción sobre esta materia de 23 de junio de 1813, decretada por los patriotas españoles en Cádiz durante la guerra de la Independencia. Sin embargo, dada la predominante falsa visión que se tiene sobre este problema, y como una cuestión de higiene intelectual, mental e histórica, conviene tratar esta cuestión. La legislación sobre Ayuntamientos y Provincias que alumbró el primer liberalismo español, que estuvo en vigor desde 1836 a 1843 cuando volvió a restablecerse el constitucionalismo en España, y que de nuevo fue puesta en vigor por el Bienio progresista de 1854-1856, se caracteriza por lo siguiente:

— Organos monocráticos (o unipersonales) con funciones ejecutivas y políticas (orden público): Alcalde y Jefe Político en la Provincia.

¹⁵ La crítica a la visión histórica dominante se encuentra en GALLEGO ANABITARTE, «Notas histórico-jurídicas sobre el Régimen Local Español», *Actas II Symposium de Historia de la Administración*. 1971. pp. 529 ss. Publicado también en el n.º 166 de la antigua *Revista de Estudios de la Vida Local* (1970. pp. 265 ss); confrontar asimismo el estudio preliminar de GALLEGO ANABITARTE-GIL FRANCÉS. «Haciendas Locales I». 1980. Esta visión crítica se encuentra también en GALLEGO ANABITARTE y otros. «Derecho de Aguas en España». 1986. pp. 253 ss. *Passim*. Para una explicación global desde el ángulo de la protección jurídica y la Administración Local. GALLEGO ANABITARTE. «Administración y Jueces: Gubernativo y Contencioso». 1971. pp. 127 ss. El autor de estas líneas ha ofrecido asimismo una visión general de esta cuestión en un Curso monográfico de cinco lecciones dictado en el Instituto de España en febrero de 1989, «Fundamentos Históricos del Derecho Público Español», el cual, no puede asegurar que sea de próxima publicación.

— Organos colegiados con amplias competencias administrativas y económicas: Ayuntamientos y Diputaciones provinciales.

— Sistema representativo democrático para los alcaldes y regidores (concejales), así como para los individuos de la Diputación Provincial: sufragio universal indirecto (todos los vecinos eligen a un número determinado de electores, los cuales nombran un Alcalde y a los regidores).

Esto se resumía en la expresión «gobierno interior de pueblos y provincias» con el dualismo «gobierno político» (policía, orden público, ejecución) a cargo del Alcalde y Jefe Político, y «gobierno económico» que abarca lo administrativo, competencia del Ayuntamiento y de la Diputación.

Los recursos y reclamaciones contra los acuerdos de los Ayuntamientos eran resueltos por las Diputaciones Provinciales, sin ulterior recurso, y no por el Jefe Político, aunque éste, nombrado por el gobierno, las presidiese. Las Diputaciones eran un «Ayuntamiento céntrico para reunir en un punto todos los de la Provincia y conservar la unión» (*Diario de Sesiones* de 12-I-12, p. 2610). La primera regulación liberal en España de las relaciones entre los órganos centrales y los pueblos (Ayuntamientos) y demarcaciones territoriales (Provincia), constituyó un *sistema democrático descentralizado* en las Diputaciones, y *centralizado*, pero *desconcentrado* (facultad de resolver), en los Ayuntamientos¹⁰. La organización del primer liberalismo español se caracterizó por el predominio de los órganos colegiados sobre los órganos monocráticos, es decir, de los Ayuntamientos y Diputaciones sobre los Alcaldes y Jefes Políticos, con competencia reducida a lo político y ejecutivo, mientras que lo administrativo y económico era competencia de los órganos colegiados.

Junto a esto, la existencia de un ejército popular, las llamadas *Milicias Nacionales*, encargadas de defender la Constitución y bajo la dependencia directa de las Diputaciones y Ayuntamientos, —«institución creada... (para) contrarrestar, si por desgracia ocurriera, los fatales efectos de un mal consejo» al Rey (Discurso Preliminar Constitución de Cádiz, XCIV)— permite calificar a la organización estatal española del primer liberalismo como una «democracia civil» y «militar». Así la designaron y vituperaron las fuerzas moderadas españolas conservadoras (Donoso Cortés, Javier de Burgos, Oliván, Ortiz de Zuñiga, etc.), fuerzas que no pararon hasta conseguir eliminar esta organización del Estado en 1843-1845. En efecto, con los moderados en el poder (preeminencia del general Narváez), las relaciones entre los órganos centrales y los Ayuntamientos y Provincias en

¹⁰ Democracia en el contexto de la época (elector, concepto de vecino).

España sufren un cambio de ciento ochenta grados en relación con la organización liberal anterior (Leyes de 2 de abril sobre los gobiernos políticos, y de 8 abril 1845 sobre Ayuntamientos y Diputaciones)¹⁷.

2.4. *Debates en Cádiz 1812-1813 y 1822: representatividad y descentralización*

Cortes de Cádiz. Se discuten el futuro título VI de la Constitución («Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos») y la Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias de 23 de junio de 1813.

Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, órganos colegiados, son el centro del debate parlamentario. Se discute, fundamentalmente, sobre su naturaleza. Y con dos concepciones enfrentadas: 1) La Diputación provincial es un órgano territorial de gobierno y 2) La Diputación provincial es un órgano representativo de los pueblos de la provincia, cual las Cortes lo son de toda la nación¹⁸.

El carácter gubernamental del Ayuntamiento lo defiende, con pasión, el señor Conde de Toreno, el 10 de enero de 1812 (*Diario de Sesiones*, 2590) subrayándose que los Ayuntamientos son «agentes» o «subalternos del Poder Ejecutivo», pero dado el «modo particular» (es decir, la elección) de ser elegidos es necesario ponerles «un freno» que es el Jefe Político:

Este es el remedio que la Constitución pienso, intenta establecer para apartar el Federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una nación sola y única (*Diario de Sesiones*, p. 2590).

Argüelles, el 12 de enero de 1812, insiste en la misma idea:

¹⁷ El primer Derecho Administrativo español (Burgos, Oliván, Ortiz de Zúñiga, pero no Posada Herrera y todavía menos Gómez de la Serna) no fue ni un saber «científico» ni tampoco representó el triunfo de la burguesía frente a las clases privilegiadas del Antiguo Régimen (frase esta más bien retórica que analítica), sino que fue fundamentalmente el crudo instrumento de una ideología conservadora y, más concretamente, antiliberal doceañista (en detalle, *Revista de Administración Pública* 100, I, 720-721 ss.). Esta ideología daría lugar al Estado administrativo de los Moderados de 1845. (GALLEGO ANABITARTE, MENÉNDEZ REXACH, DÍAZ LEMA, *Derecho de Aguas en España*, 1986, I, 265 ss.).

¹⁸ Lo representativo se enfrenta a lo gubernativo, como de forma sencilla se entiende hoy. Representatividad de la Diputación significa, en Cádiz, que sus miembros son elegidos por los vecinos, si bien por un sistema indirecto.

Los Ayuntamientos jamás fueron considerados como cuerpos representativos.

Frente a esta concepción, Castillo y Alcocer defienden el carácter representativo de los Cabildos (Ayuntamientos) y de los diputados provinciales, porque son elegidos y nombrados por sus respectivos pueblos:

Unos hombres que ha de elegir el pueblo y cuyas facultades les han de venir del pueblo o de las Cortes, que son la representación nacional, y no del Poder Ejecutivo, son representantes del pueblo. (*Diario de Sesiones* de 13 de enero de 1812, p. 2618) ¹⁹.

Las discusiones parlamentarias reflejan, según exponemos, un equilibrio inestable entre las posturas gubernamentalistas y las representativas. El tiempo dará la razón a las últimas: cuando se reabra el debate sobre las Diputaciones (Cortes de 1822), a los señores diputados no les cabrá ninguna duda de que las Diputaciones Provinciales representan a los pueblos de cada provincia; incluso será frecuente su comparación con las Cortes.

En 1812-1813 una segunda gran cuestión de debate en relación con los órganos colegiados (Diputaciones y Ayuntamientos) es la de sus funciones y controles.

En realidad, no hay verdadera discusión sobre las funciones de los Ayuntamientos. Los artículos 319 del Proyecto de Constitución (aprobado, 321) y 1 a 15 del Proyecto de Instrucción pasan sin debate. Apenas es de destacar el escrito redactado por los señores Larrazábal, Ávila y Castillo:

Señor, por nuestras leyes corresponde a los ayuntamientos tener todo el gobierno económico de las provincias. Si aquéllas se registran se encontrará que a los cabildos toca esta facultad, y al jefe político ejecutar sus acuerdos, dirimiendo en discordia ²⁰.

No mucho más relevante fue el debate sobre las funciones de las Diputaciones. La cuestión se abre con la discusión del artículo 324 del Proyecto de Constitución (327 del texto aprobado), que se refiere al número de individuos electos que componen la Diputación. En primer lugar, el conde de Toreno: «...si se aumenta su número crece su fuerza. La Comisión no ha intentado formar un federalismo...» ²¹, re-

¹⁹ Manifestación de Castillo. 10-I-12. p. 2590 y de Traver al discutir la Instrucción del 13 (25-V-13. *DS*. p. 5363).

²⁰ *DS*. p. 2622.

²¹ *DS*. p. 2608.

ferencia como se dijo supra a una errónea concepción del Federalismo, pero que deja bien claro la voluntad de formar un Estado unitario nacional. También será discutido el artículo 334 del Proyecto de Constitución (336, del texto aprobado), donde se conceden al Rey facultades de suspensión de los vocales de la Diputación. Aquí, Larrázabal:

...debía ponerse: «a los sujetos que han delinquido», para que jamás se piense que el Rey puede suspender sin causa a toda la Diputación...²².

Y Argüelles:

Este artículo es como un medio preventivo, porque el Rey tendrá buen cuidado en suspender a aquellos que delincan. Por el contrario, si una Diputación viese que el Rey no tenía esa facultad se haría insolente²³.

Como ya se indicó supra, junto a los órganos colegiados (Ayuntamientos y Diputaciones), dos órganos monocráticos cierran el sistema: Alcalde (órgano representativo, elegido por el pueblo) y Jefe Político (nombrado por el Rey). La figura del Alcalde carece de debate sustancial en las Cortes. No así la del Jefe Político, que ya levanta recelos. Pero el debate no es de principios, sino sobre cuestiones muy concretas y aun menores (así, presencia obligada o no del Jefe Político en las deliberaciones de la Diputación Provincial, de la que forma parte; su carácter de vehículo de comunicación entre Diputación y Gobierno, etc.). Y en líneas generales, aún con recelos, la figura del Jefe Político resulta ciertamente reforzada en 1812-1813. Es significativo, por ejemplo, que no se discuta el artículo 18 de la Instrucción, donde se faculta al Jefe Político para resolver los recursos contra las providencias de Alcaldes y Ayuntamientos; será en 1822 cuando las Cortes limiten este órgano del Gobierno: la resolución de estos recursos corresponderá definitivamente a las Diputaciones.

En síntesis: en 1812-1813 las Cortes discuten un modelo político de Diputaciones y Ayuntamientos y su existencia frente al Jefe Político. El eje central del debate es la representatividad-integración democrática de aquellos órganos colegiados. La cuestión de las funcio-

²² *DS.* p. 2626.

²³ *DS.* p. 2626. 14 enero 1812. Sólo el desconocimiento de las técnicas jurídico-administrativas ha podido llevar a resaltar esta facultad de disolución como expresión del «centralismo»; existe hoy, igual, art. 61.1 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985, que regula un régimen local unánimemente calificado de descentralizador y respetuoso con la autonomía de las Corporaciones Locales.

nes de cada órgano carece de profundidad; ese será el debate en 1822.

Cerramos los debates de 1812-1813 con dos posiciones enfrentadas: Diputaciones y Ayuntamientos como órganos del Gobierno o como órganos representativos. Los debates en 1822 se abren con la cuestión supuestamente resuelta: Diputaciones y Ayuntamientos son órganos representativos²⁴.

En voz de muchos diputados, la estructura del poder es clara. Existen dos ejes bien separados: el representativo (Cortes-Diputaciones-Ayuntamientos) y el gubernativo (Gobierno-Jefe Político-Alcalde, si bien este último también es elegido por los vecinos)²⁵. Y a este modelo organizativo sigue la distribución de funciones: a los órganos colegiados (representativos) compete lo económico y administrativo; a los órganos monocráticos, lo político-gubernativo-ejecutivo. Al respecto, muy expresivo el señor Castejón:

...debida separación de las facultades administrativa y económica y gubernativa y política, dando las dos primeras a los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y, por último, a las Cortes, y las segundas a los alcaldes, jefes políticos y al Gobierno en su caso²⁶.

Y el señor Seoane:

La Constitución reconoce como cuerpos populares a los Ayuntamientos, a las Diputaciones y a las Cortes, y procura separar de estas corporaciones todo influjo del Gobierno²⁷.

Esta estructura del poder pasará sin apenas discusión. La labor de las Cortes será entonces llevar a sus últimas consecuencias normativas este modelo de organización.

²⁴ Así, señor Meléndez (*DS*. n.º 75. p. 1017). Señor Istúriz: «...las Cortes, que no son más que una emanación del pueblo, de donde lo son igualmente las Diputaciones provinciales» (*DS*. n.º 75. p. 1020). Señor Romero: «...las Diputaciones provinciales son corporaciones que deben inspirar toda la confianza posible en esta materia, no sólo porque son de un origen popular enteramente hijas del sistema...» (*DS*. n.º 75. p. 1017; sesión del 16 de diciembre de 1822).

²⁵ Algunas manifestaciones de este planteamiento. El señor Buey propone que contra las providencias de las Diputaciones resolviendo recursos contra decisiones de los Ayuntamientos, quede aún recurso ante las Cortes (*DS*. n.º 74. p. 1002). Señor Velasco: «Me opongo al artículo (se refiere al 81 del Proyecto de Instrucción), porque en él se dice que las Diputaciones provinciales hayan de dar cuenta al Gobierno, y esto no me parece constitucional. Todo lo que tiene relación con los fondos de propios o arbitrios, no está en la línea ministerial» (*DS*. n.º 74. p. 1004; sesión de 15 de diciembre de 1822).

²⁶ *DS*. n.º 75. p. 1014.

²⁷ *DS*. n.º 76. p. 1031.

El centro de los debates será ahora la figura del Jefe Político (órgano monocrático, o unipersonal, en el seno de la Diputación, nombrado por el Rey). Y será un debate sobre sus funciones, pues en cada competencia atribuida verán los diputados un recorte a las de Ayuntamientos y Diputaciones. Se pretenderá una distinción tajante entre lo económico-administrativo (atribuido a los órganos colegiados representativos, Ayuntamientos y Diputaciones) y lo político-ejecutivo (atribuido al Alcalde y al Jefe Político). Es una lucha abierta entre Jefe Político y Diputaciones, órgano colegiado frente a órgano monocrático, o unipersonal. Lo representativo contra lo gubernativo. Es la batalla aplazada en 1812-1813, que ahora vencen las Diputaciones ²⁸.

La gran Instrucción de 3 de febrero de 1823, sobre Ayuntamientos y Provincias, Jefes Políticos y Alcaldes, cuyo título era Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias, fue sancionada por el rey el 3 de marzo. El 19 de febrero, unos días antes, las Cortes extraordinarias cerraban sus sesiones. Pocos meses más tarde, el 1 de octubre de 1823, Fernando VII declaraba nulos y de ningún valor todos los actos del Gobierno llamado constitucional desde el 7 de marzo de 1820. Tras los diez años de plenitud de poder de Fernando VII y el «interregno» del Estatuto Real en 1834, por Ley de 15 de octubre de 1836, se restableció la Ley de 13 de febrero de 1823, en vigor hasta el 30 de diciembre de 1843.

2.5. Centralismo autoritario y concentración en 1845

La nueva organización de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales de 8 de enero de 1845 se va a caracterizar por un predominio de los órganos monocráticos, Alcaldes —esta vez designados por el Órgano Central— y Jefe Político —que se llamará a partir de 1849, Gobernador Civil—, sobre los órganos colegiados (Ayuntamientos y Diputaciones), que dejan de ser representativos con un rígido sistema censatario (solamente podrán votar personas con determinadas rentas), y pierden gran parte de sus competencias en favor del Alcalde, del Jefe Político-Gobernador o de órganos administrativos (Consejos Provinciales-contencioso administrativo), designa-

²⁸ Algunas intervenciones en tal sentido: Señor Istúriz (DS. p. 976. 13 diciembre 1822). Señor Ladrón de Guevara (DS. p. 977. 13 diciembre 1822). Expresivo el señor Istúriz, refiriéndose al jefe político: «...vendrán a ser unos verdaderos prefectos de los franceses, que no puede darse una cosa más opuesta a la libertad.» (DS. n.º 978. 13 diciembre 1822).

dos por los órganos centrales, que sustituyen a las Diputaciones en la tutela sobre los Ayuntamientos.

En 1845, las Diputaciones, salvo el caso de repartir las contribuciones entre los Ayuntamientos y señalar el número de hombres en cada uno de ellos del reemplazo para el Ejército, tan sólo deliberaban o eran oídas en el resto de los asuntos, mientras que *resolvían* el Jefe Político o el Gobierno. Los Ayuntamientos, por su parte, resolvían sobre la administración de propios, cuidado y reparación de caminos y mejoras materiales no superiores a 200 ó 2.000 reales, según el número de vecinos, pero el Jefe Político podía suspender el acuerdo. En el resto de las materias (prácticamente toda la vida local), los acuerdos del Ayuntamiento no tenían valor ejecutivo: era necesaria la aprobación del Jefe Político o del Gobierno. Los actos de inspección y tutela sobre las Corporaciones locales estaban excluidos de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (R. O. de 26 noviembre 1865).

De acuerdo con las categorías anteriormente mencionadas, el sistema moderado de la organización del Estado que se implanta en España a partir de 1845, se debe caracterizar como *centralismo autoritario concentrado*: los órganos centrales y sus delegaciones periféricas (Gobernador, Consejos Provinciales y Ministro-Gobierno) tienen competencia de decisión frente a los Ayuntamientos y las Diputaciones. En segundo lugar, es autoritario (antidemocrático y antiliberal) porque el acceso a los cargos es limitado, y algunos de ellos (Alcaldes y por descontado Gobernadores) son designados por los órganos centrales.

2.6. *La imposible estatalidad en el primer Liberalismo español*

En mitad del siglo XIX, España sufre una profunda crisis de Estado en la cual nadie era culpable, sino las propias circunstancias históricas: el liberalismo democrático de Cádiz era inaceptable en dicha época: toda la Europa conservadora y dominante se reunió y envió a España los Cien Mil Hijos de San Luis para acabar en 1823 con la llamada Peste Española, es decir, la Constitución de Cádiz o liberalismo español; las diversas oscilaciones políticas entre el sistema constitucional y la restauración del Antiguo Régimen (1814-1823) tienen como consecuencia fundamental la pérdida del sentido de la *autoridad* y del *Estado* en España. En la décima y última carta del gran

liberal Quintana a lord Holland, interesante personaje ²⁹, gran amigo de Jovellanos, se puede leer esta reflexión sobre España:

...estas oscilaciones de esclava a libre y de libre a esclava, estas revueltas, esta agitación no son otra cosa que las agonías y convulsiones de un *Estado que fenece*. No hay en él fuerza bastante para que el partido que venza, cualquiera que sea, pueda conservarse a sí mismo. Superfluo sería buscar en este cuerpo moral, ningún resorte de acción, ningún elemento de vida. Por consiguiente está muerto. (Quintana. *Obras Completas*. Biblioteca Aut. Esp. XIX. p. 588.)

Esto está escrito por Quintana el 12 de abril de 1824, en su segundo exilio tras el restablecimiento por segunda vez del pleno poderío de Fernando VII. Pocos testimonios de la época reflejan de forma más gráfica la crisis de Estado. Doce años más tarde, dando la razón a ese Estado muerto al que aludía Quintana, un ínfimo sargento o cabo podía imponer el restablecimiento de la Constitución de Cádiz (La Granja, 1836). El constitucionalismo liberal de Cádiz, bien intencionado, tuvo un sentido poco realista del Estado, y desaparece, y con él su gran Ley de 3 de febrero de 1823, en 1843-1845. El concepto de Estado moderado que va a perdurar hasta 1868 fue más bien consecuencia de las circunstancias históricas que de un perverso sentido antiliberal y antidemocrático. Los moderados pusieron las bases de una *estatalidad* que era absolutamente necesaria.

En este sentido no es correcta, desde el punto de vista histórico global, la frase de Martínez Alcubilla, sobre la famosa Instrucción liberal de 3 de febrero de 1823, que comentó en su monumental obra *Diccionario de la Administración Española*:

Penoso nos es dejar de insertar el texto de esta importantísima LEY VERDADERA INSTRUCCION, como así la llamaba la sabiduría de las Cortes que la formaron (se refiere a la Instrucción de 3 de febrero de 1823) donde con notable esmero se comprendían las más escogidas máximas, los más acertados preceptos encaminados a la más recta, a la más pura, a la más entendida Administración de los pueblos, todo es en ella concreto sobre los diversos ramos que la gestión de los municipios comprende, y preciso es reconocer que,

²⁹ El Dr. Allen que acompañó a lord Holland en uno de sus largos viajes por España es el autor de un curioso proyecto constitucional para España redactado en 1809, para «complacer a uno de los Vocales de la Junta Suprema» después del decreto de 22 de mayo de 1809, que anunció la convocatoria de Cortes. De haber seguido este Proyecto (dos Cámaras, la primera hereditaria, como en Inglaterra, etc.) las Cortes de Cádiz, el destino de España hubiera sido muy diferente. El autor de estas líneas ha encontrado accidentalmente este proyecto en la sección de Raros de la Biblioteca Nacional y espera publicarlo en un futuro próximo (nota sobre ALLEN, GALLEGO ANABITARTE y otros, *El Derecho de Aguas en España*. 1986. p. 77.

aparte de las formas, las Leyes Municipales que han venido sucediéndose después no han mejorado nada; como si se hubiese inspirado exclusivamente el legislador para hacerlas, en el espíritu de bandería política que todo lo preside.

Esto lo escribe Martínez Alcubilla a finales del siglo XIX cuando ya ha pasado la Ley Moderada de 1845, la Ley del Liberalismo Revolucionario de 1868-1870, y las Leyes de Ayuntamientos y Provincias de 1877 y 1880, que aprobaron las fuerzas conservadoras y restauradoras, leyes que permanecieron en vigor hasta 1923. Martínez Alcubilla se equivoca, porque las leyes de los Ayuntamientos y Provincias de 1845, independientemente de espúreos intereses de grupo, son manifestación del necesario cambio de timón, ante la profunda crisis de Estado y sociedad a la que había llevado el constitucionalismo progresista desde 1836 a 1843, encarnado, en lo que aquí interesa, por la Instrucción de 3 de febrero de 1823.

Desde un punto de vista jurídico-estatal, no político-social, que parece evidente y aquí no interesa —recuérdese el golpe de Espartaco de 1840— la inseguridad jurídica (protección jurídica; vía procesal pertinente; grave confusión entre Tribunales y la Administración activa, etc.), está presente en todos los testimonios de la época de 1836 a 1843:

Mientras no se despoje este caos de órdenes y contraórdenes sobre propios y pósitos, montes y plantíos, policía urbana y rural, y otros mil ramos importantes, ¿puede un Consejo o Tribunal, sea cual fuere su nombre, conocer y decidir con arreglo a las leyes que no hay, o que se desvirtúan y contradicen unas a otras? (Marqués de Valgornera, *Revista de Madrid*. 1839. Recogido en Gallostra, Colección de lo Contencioso-Administración. 1881. p. 128.)

Pocas publicaciones dan una información tan precisa sobre la inseguridad jurídica en la que se vivía en España durante la vigencia de la Constitución liberal de 1837, período en que se aplicó hasta 1843, la Instrucción sobre Diputaciones y Ayuntamientos de 3 de febrero de 1823, como el Boletín de Jurisprudencia y Legislación: la materia contractual, los negocios civiles que interesan a la Hacienda pública, la venta de los bienes nacionales, etc., son materias en las que no hay, con frecuencia, una respuesta jurídica segura; en el trascendental asunto, verdadera cuestión de Estado, de la competencia de los Ayuntamientos en los negocios contenciosos, el jurista concluye que «una profunda oscuridad reina en esta materia» (Boletín serie 3.ª. Tomo IV. p. 345.)

2.7. *Democracia y descentralización de pueblos y provincias en España frente al centralismo burocrático bonapartista. Provincias versus «Departements» y Ayuntamientos versus «Communes»*

Se comprende que con estos datos calificar las primeras leyes de Ayuntamientos y de Provincias españolas, como copia o traslado del modelo centralista napoleónico francés, carece de todo fundamento. Del llamado modelo francés hay que distinguir dos etapas perfectamente claras: una, la revolucionaria de 1789, y otra, la bonapartista de 1800. El sistema francés que ha perdurado es el bonapartista, centralista y antidemocrático, en cambio, la primera Ley revolucionaria de 14 de diciembre de 1789 sobre organización de las Comunas (Municipios) y la Ley de 22 de diciembre de 1789 sobre Departamentos (Provincias) se caracterizaron por su composición democrática y representativa, pero carecen de la articulada diferencia de *competencias ejecutivas-políticas* (alcalde y jefe político) y *administrativas y económicas* (Ayuntamientos y Diputaciones), principio esencial de las Instrucciones españolas sobre esta materia de 1813 y 1823.

En cambio, la Ley francesa de 1800 sobre la división del territorio en Departamentos y administraciones comunales y municipalidades, que es la Ley de Bonaparte, marca toda la Administración territorial francesa hasta ayer mismo, y se caracteriza porque el «Prefecto es el encargado único de la Administración» (art. 3.º, Tít. II); es, pues, un sistema que está en las antípodas del predominio de los órganos colegiados (Ayuntamientos y Diputaciones) en materias administrativas y económicas, de la Ley española de 1823. La Ley bonapartista de 17 de febrero de 1800 sí impuso un sistema de centralización jerárquica estableciendo en cada circunscripción un agente único —Prefecto, Subprefecto y Alcalde— dependiente del Ministro del Interior, y que estaba asistido por Consejos (generales, de distrito) deliberantes, y un Consejo de Prefectura con competencia para los asuntos contencioso-administrativos. Es esta legislación la que representa el modelo mítico de la llamada Administración centralista burocrática jerárquica (más fácil: autoritaria, antiliberal) de Bonaparte, pero que desde luego nada tiene que ver, como se ha visto, con la concepción del primer liberalismo español, consagrada en la Ley de 3 de febrero de 1823: descentralización democrática en las provincias y centralismo democrático desconcentrado en los Ayuntamientos, concepción por la que los españoles lucharon y murieron en su época, y que fue siempre un mito en el pensamiento liberal español, puesta por último en vigor en el Bienio progresista 1854-1856. Todavía con ocasión de la revolución gloriosa de 1868 se pensó en

poner de nuevo en vigor la Instrucción de 3 de febrero de 1823.

Otros datos relevantes para subrayar el diferente arranque español y francés son los siguientes: frente al espíritu geométrico y racionalista de la división departamental en Francia que cuadrículó el territorio nacional en más de 80 —hoy son 89— Departamentos, la división provincial española tanto en Cádiz (1813, 44 provincias) como en el Trienio Liberal (Decreto de 27 de enero de 1822, 52 provincias) o en 1833 (división de Javier de Burgos, que es la que ha perdurado, 49 provincias) respetaron, esta última más que las anteriores, la tradición histórica de las provincias y reinos, heredada de la España del Antiguo Régimen («todos partimos del principio de que no se destruye ninguna de las antiguas provincias», DS 3 octubre 1821; este programa significa dividir los grandes reinos y provincias para constituir nuevas provincias, pero manteniendo las que tenían una extensión razonable). Téngase en cuenta, por último, que la extensión del territorio francés es ligeramente superior al español, y fue dividido en más de 80 Departamentos frente a tan sólo 50 provincias en España, de tamaño muy superior.

En cuanto a los Ayuntamientos hay que subrayar que el punto de partida español fue el Ayuntamiento Comarca de 1.000 almas (unos 200 ó 300 vecinos), así artículo 310 de la Constitución de Cádiz; este criterio no se respetó posteriormente, pero no hay duda de que el Ayuntamiento o Municipio español no proliferó como el francés: con una población francesa que doblaba a la española (20 millones frente a 10) a principios del siglo XIX, en España se formaron algo más de 8.000 Municipios mientras que en Francia se constituyeron 44.000 Comunas. Partiendo de la proteica configuración de los pueblos en el Antiguo Régimen (ciudades, villas, lugares, aldeas, cotos, granjas, etc.), es evidente que muchos núcleos de población no se constituyeron como Ayuntamiento a diferencia de Francia. Solamente entre ciudades, villas y lugares (escala administrativa relevante, con corregidores, alcaldes ordinarios y alcaldes pedáneos) se alcanzaba la cifra de 15.000 pueblos (Censo español 1787; España dividida en Provincias e Intendencias y Subdividida en Partidos y Regimientos, etc., por orden de Floridablanca, 1789).

2.8. *Cambios institucionales. Antiguo Régimen y Estado Constitucional*

La observación anterior sobre el evidente respeto a la tradición histórica en la división provincial de Cádiz da pie a hacer un breve comentario sobre un aspecto del cambio institucional del Antiguo Régimen al Estado Constitucional.

Las investigaciones recientes han demostrado ya de forma fehaciente que no hubo una ruptura institucional entre el Antiguo Régimen y el Estado Constitucional de Cádiz. Dejando aparte la gran institución de las Cortes, y fijándose en «la letra pequeña» del Derecho Administrativo, no hay la menor duda de que los doceañistas concibieron un Ayuntamiento con las «facultades propias de su instituto» sin pretensión de novedad (Discurso Preliminar LXXI), pero la voluntad nueva fue generalizar el instituto con reglas fijas y uniformes, por todo el territorio nacional, frente a su escaso número en el Antiguo Régimen. El Alcalde constitucional fue Alcalde Ordinario del Antiguo Régimen, despojado de su jurisdicción civil y penal, ya que en Cádiz se elevaron a sus últimas consecuencias las distinciones entre *gubernativo* y *contencioso* del Antiguo Régimen, concentrando la jurisdicción contenciosa en una única institución, los jueces de Primera Instancia. En cuanto a las dos aparentemente novedosas instituciones de los *Jefes Políticos* y de las *Diputaciones*, no dudaron los testigos de la época en afirmar que «...el Corregidor (del Antiguo Régimen) era el Jefe Político» del Estado Constitucional (*Diario de Sesiones*. 16 Junio 1813. p. 5503). Y en cuanto a las *Diputaciones* se consideraron como un «Ayuntamiento céntrico» cumpliendo las mismas funciones «que antes los Acuerdos de las Audiencias» (*Diario de Sesiones*. 12 enero 1812. p. 2610). Como es bien sabido, las Audiencias tenían función contenciosa, civil y criminal, y también gubernativa económica, en forma de Real Acuerdo, órgano constituido por los ministros de las Salas Civiles en una Junta. Por eso las Diputaciones Provinciales son herederas de una parte de las competencias de las Reales Audiencias. La novedad de la Diputación Provincial es que es representativa mientras que, obviamente, el Real Acuerdo de la Audiencia era un órgano burocrático de gobierno. No se pretende con esto, establecer continuismos institucionales forzados, sino tan sólo desvelar la permanencia de ciertos lazos institucionales, que fueron desde luego sentidos por los protagonistas de la época, entre el nuevo Estado Constitucional y el Antiguo Régimen: Alcalde Ordinario-Alcalde constitucional; Corregidor-Jefe Político; Real Acuerdo de la Audiencia-Diputación Provincial; jurisdicción contenciosa de alcalde Mayor y Alcalde Ordinario-Juez de Primera Instancia.

2.9. *Privilegio real en el nombramiento de alcaldes (1845-1877) frente a su designación por los vecinos (1868-70-1931). Centralismo democrático (Diputación Provincial) y autoritario (Gobernador Civil)*

La visión historiográfica dominante en España sobre el orden y relación entre los órganos centrales y los Municipios y las Provincias, según la cual se habría trasladado a España el centralismo jerárquico bonapartista, podría ser cierta formalmente para la legislación moderada que se instaura en 1845, caracterizada, como se ha dicho, por un predominio de los órganos monocráticos (alcaldes, jefes políticos-gobernadores), designados por los órganos centrales, sobre los órganos colegiados (Ayuntamientos y Diputaciones), al perder estas últimas su competencia para resolver los recursos contra los acuerdos de los Ayuntamientos en favor de unos Consejos Provinciales análogos a los Consejos de Prefectura franceses.

Ahora bien, esta visión histórica aparte de olvidarse de medio siglo de historia del régimen local español encarnado en la Ley de 3 de febrero de 1823, como se ha dicho, se equivoca también; desgraciadamente el Estado moderado de 1845, que sin duda puso las bases de una mínima estatalidad nacional en forma de un *Estado administrativo* (Jurisdicción contenciosa, Obras públicas, contratos administrativos, etc.), estuvo mucho más determinado por acabar con «la organización de una democracia civil y de otra militar» (representada por el *Gobierno interior* de los pueblos, tal como estaba regulado en la Ley de 3 de febrero de 1823, y por la Milicia Nacional), que por la voluntad de crear una acción fuerte, unitaria y central del Estado, es decir, «una estructura de acción organizada y planeada por la unidad de decisión y obra» (definición de Herman Heller sobre el Estado, *Staatslehre*, 1934, pp. 228 ss., hay edición española). Así, con las expresiones entrecuadradas más arriba, lo declaró paladinamente Donoso Cortés en su Dictamen y Discurso sobre la Reforma del Texto Constitucional de 1837 —bajo el que estaba vigente la Ley de 3 de febrero de 1823— al presentar el texto constitucional que en 1844 iba a ser la Constitución de 23 de mayo de 1845 (Donoso Cortés, *Obras completas*, Tomo II, p. 10).

Uno de los datos más relevantes del autoritarismo del Ayuntamiento moderado frente a la organización democrática del Ayuntamiento liberal, con su «Gobierno interior» de los pueblos, es el privilegio real de nombrar Alcalde en 1845 frente a su elección por los regidores (concejales) en el Ayuntamiento liberal (art. 214 de la Constitución de Cádiz). La Constitución liberal de 1837 siguió proclamando que el gobierno interior de los pueblos se ejercía por los

Ayuntamientos nombrados por los vecinos (art. 70). Este «gobierno interior» democrático es el que se desmonta, expresamente, con verdadera obsesión, por las fuerzas conservadoras en 1845, cuya Constitución (art. 73) declara que sólo los Ayuntamientos y no los alcaldes serán nombrados por los vecinos; de acuerdo con ésto el artículo 9 de la Ley Municipal de 1845 dispone que los alcaldes serán nombrados por el Rey en todas las capitales de Provincia y en las capitales de partido judicial cuya población llege a 2.000 vecinos, y por el Jefe Político en los demás pueblos.

Este privilegio real de nombramiento de alcaldes, claramente antidemocrático, va a ser una constante del Régimen local español moderado o conservador. Frente a las Leyes municipales liberales revolucionarias de 1868 y 1870, que respetuosas con su tradición ideológica, regulaban la elección de alcaldes por concejales (art. 43 y 48 respectivamente), la Constitución de 1876 recoge el texto literal de la Constitución de 1845:

Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la Ley confiera este derecho (arts. 73 de 1845 y 83 de 1876).

De acuerdo con este precepto constitucional y modificando expresamente la legislación anterior, el artículo 49 de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 dispone que el Rey podrá nombrar de entre los concejales los Alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de Partido judicial y de los pueblos que tengan igual o mayor vecindario que aquéllas, siempre que no bajen de 6.000 habitantes, repitiendo así prácticamente el precepto de 1845.

Autoritarismo y democracia en los Ayuntamientos españoles de la época contemporánea, parecen entrelazados en un fatal mito del eterno retorno. Así, con esta tradición no debe extrañar que la Constitución republicana en 1931, recogiese en su artículo 9 un precepto peculiar e insólito, comparado con los textos constitucionales europeos:

Los Alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.

Igual que en 1876, el artículo 62 del Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 1955 (Ley de Bases de 1945, y primer texto articulado el 26 diciembre 1950), determina que el alcalde será nombrado por el Ministro de la Gobernación en las capitales de provincia y en los municipios de más de 10.000 habitantes. El párrafo segundo de este artículo ordena además que el nombramiento corresponderá

al Gobernador Civil de la provincia en los demás municipios, lo cual nos retrotrae a la regulación de 1845.

A la luz de este material que muestra que en España las Corporaciones locales se han constituido con principios políticos radicalmente opuestos como son la democracia representativa y el autoritarismo, pretender ver la evolución del Régimen local español como un proceso de centralización hacia la descentralización, que culmina con la desaparición de la alzada y la tutela no es serio. El centralismo democrático y desconcentrado de los Ayuntamientos en 1813 y sobre todo en 1823 es la antípoda del centralismo autoritario y concentración del Ayuntamiento de 1845; no es lo mismo la centralización-dependencia de un órgano colegiado democrático (una Diputación), que de un órgano monocrático no elegido (Gobernador Civil). El Ayuntamiento con base democrática falseada con caciquismos y oligarquías y con designación autoritaria de Alcaldes de la Restauración, es muy diferente a un Ayuntamiento democrático de 1868-1870; el Ayuntamiento de 1868 no estaba sometido a la autoridad y dirección administrativa de la Diputación y del Gobierno de la Provincia en los asuntos que la Ley les «comete exclusiva e independientemente» (Ley Municipal, art. 163): se trataba de una larga lista de asuntos, frente a otros en los que se necesitaba la aprobación de la Diputación, o de la Diputación y el Gobernador de la Provincia; las providencias del gobernador en materia que pudiesen ser objeto de la vía contencioso-administrativa sólo eran reclamables ante las Audiencias Territoriales, según la Ley Provincial de 1868 (art. 85). La Ley Municipal de 1870 (arts. 161, 168 y 84), reguló un recurso de alzada contra los acuerdos dictados en asuntos de la competencia del Ayuntamiento ante la Comisión Provincial (compuesta por cinco diputados) presidida por el Gobernador, pero sin voto (arts. 58 y 61 de la Ley Provincial de 1870). Frente a eso la Ley Municipal de 1877 reguló un recurso de alzada, esta vez ante el Gobernador que oíría a la Comisión Provincial antes de resolver los acuerdos dictados por los Ayuntamientos (art. 171 de la Ley Municipal de 1877).

Un centralismo democrático (dependencia de un órgano popular elegido democráticamente) es muy diferente de un centralismo político-burocrático (depender de un cargo político designado por el poder central). Además y como se ha dicho el privilegio real de nombramiento de Alcalde condiciona radicalmente al Ayuntamiento moderado de 1845 o de la Restauración de 1877, frente al gobierno interior de los Ayuntamientos y Alcaldes nombrados por todos los vecinos, quintaesencia del Ayuntamiento liberal y democrático en la tradición española. Por último, el control de los acuerdos municipales y provinciales por Tribunales ordinarios, que es el sistema de

1868-1870, es algo muy diferente al control por una peculiar jurisdicción gubernativa llamada contencioso-administrativa en 1877. Es un verdadero sarcasmo pasar por encima de todas estas diferencias institucionales y ver en nuestra tradición histórica un único Ayuntamiento, legalista, uniformista y centralizado.

2.10. 1877-1923: sufragio universal y centralismo: visión formalista

La inexistencia de una verdadera centralización en la organización del Estado español, se confirma aún en la época de la Restauración (1876-1923). Con Leyes Municipales y Provinciales (2 octubre 1877 y 29 agosto 1882) respetuosas para la época con la autonomía y funcionamiento de Ayuntamientos y Provincias, el sistema quedó pervertido por un falseamiento permanente del proceso electoral, de tal manera que el régimen jurídico y político de la época, frente a conceptos formales, y que nada dicen sobre el funcionamiento real, como centralización y descentralización, fue un gobierno de oligarquía, y caciquismo, en frase de Costa, pese a que a finales del siglo XIX en España se había instaurado ya el sufragio universal (Ley 26 junio 1890). Ya había sido muy significativa la aparición en el Estado moderado de 1845 a 1868 de la figura del «gran elector» en la persona de Posada Herrera, muy ilustre administrativista y hombre público; todo esto ocurre cuando en los pocos, pero relevantes países de Europa occidental —entre los que desde luego está España por su historia y cultura en primer lugar— empezaba a respetarse cada vez más el proceso electoral.

De acuerdo con las Leyes de 1877 el orden se caracterizaba por una *institución autoritaria*: nombramientos de Alcaldes por el Rey; el funcionamiento del Ayuntamiento estaba *centralizado*, no respecto a la Diputación (como en Cádiz, y en gran parte también en 1868-1870, como se ha visto), sino respecto del Gobernador (ante el que se presentaba el recurso de alzada por los que se considerasen perjudicados por acuerdos municipales), pero *desconcentrado*, en virtud de la amplia gama de facultades de resolver que tenía el Ayuntamiento, con puntos concretos en los que era necesaria autorización o aprobación del gobernador o del gobierno (reforma de establecimientos de beneficencia, podas y cortas en montes, y contratación, enajenación, etc., de bienes inmuebles). Esta «centralización» no debe ser muy diferente a la de los Ayuntamientos del resto de los países europeos de la época, muchos de los cuales tenían un sistema representativo formalmente más restringido que el español. El sistema es-

pañol no evolucionó —como ocurrió en algunos países europeos— hacia una plena *descentralización democrática* (aunque sorprendería comprobar las técnicas de control, que existen en algunos países europeos como, por ejemplo, en Alemania, donde las licencias de urbanismo las otorga una autoridad específica que es la Baubehörde, es decir la autoridad de edificación, que a veces no es el propio Ayuntamiento) porque el orden fue pervertido por la *oligarquía y el caciquismo*, es decir, por la unión de los caciques locales con la oligarquía política de los partidos, sistema que quedaba configurado por los recursos de alzada del Ayuntamiento al Gobernador, y del Gobernador al Ministro de la Gobernación. Contra esta indebida ampliación del recurso de alzada, y toda su secuela de sometimientos del Ayuntamiento, se publicó el real decreto de 15 de noviembre de 1909, llamado de descentralización administrativa (eliminación formal del recurso de alzada en asuntos de exclusiva competencia municipal, otorgamiento de capacidad jurídica a los Ayuntamientos, etc.). En realidad, el sistema estaba corrompido por la base; la representación y las elecciones eran pura fantasía, ante una masa analfabeta y en gran parte hambrienta. El Estatuto de Calvo-Sotelo trató de implantar la descentralización en 1924 declarando como principio que los acuerdos de los Ayuntamientos causaban estado en la vía gubernativa y contra ellos sólo cabría el recurso contencioso-administrativo (art. 253 del Estatuto); se ponía fin con esta disposición al recurso de alzada, típica expresión jurídico formal de la dependencia del Municipio³⁰. La Ley Municipal de la República de 31 de octubre de 1935, trajo por su parte, la plena democratización. Democracia y descentralización coinciden con la máxima crisis del Estado y de la sociedad en España.

2.11. *Falsa conciencia y poder constituyente: 1931-1978*

Esta falsa conciencia histórica que ha mezclado un auténtico sistema democrático y representativo con un orden descentralizado entre los órganos centrales y las Provincias y Ayuntamientos, ha condicionado al poder constituyente español que, en momentos claves como en 1931 y 1978, ha tomado la decisión fundamental de proclamar la soberanía popular y nacional, principio indiscutible en el

³⁰ Como se ha dicho [supra, A)], el recurso de alzada es un dato de dependencia; tiene más importancia, sin embargo, el deber de cumplir directrices y circulares, dictadas por otro sujeto, para la actuación ordinaria de un órgano o de una entidad, cuyos actos no son normalmente recurridos; el modelo de Calvo-Sotelo estaba, por otra parte, lastrado por la «representación corporativa» (art. 43 del Estatuto).

Estado moderno, pero al mismo tiempo ha proclamado la decisión fundamental de una organización descentralizada de gran estilo en regiones, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios. Saliendo el país de un profundo sistema oligárquico caciquil (la Restauración 1876-1923) y de una década de autoritarismo (Primo de Rivera 1923-1931), la adopción conjunta de ambas decisiones políticas fundamentales, democracia y descentralización era imprudente. Lo mismo ocurre en 1978 cuando simultáneamente se instaura también la decisión política fundamental por la democracia y un sistema extraordinariamente complejo de descentralización política y administrativa en Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios. Aquí se aprecia la importancia que tiene la recta conciencia histórica, y el no confundir principios de orden diferentes, como son la democracia y representación por un lado, y la descentralización, por otro. Tras cerca de cuarenta años de un sistema autoritario, con una singular representación orgánica —que no resistía el más mínimo análisis—, así como un profundo orden centralizado, no era un síntoma de prudencia por parte del poder constituyente español de 1978, querer implantar de forma fulminante e inmediata la decisión política por la democracia y por una descentralización de gran estilo. Democracia y representación eran incuestionables, pero el sistema autonómico con descentralización política en regiones y amplia descentralización administrativa en Provincias, y sobre todo, en Municipios, exigía mucha más prudencia y estudio. El coste de ambas decisiones del poder constituyente para la estatalidad española podrán solamente valorarlo las generaciones futuras.

Sobre esta cuestión ya hace diez años, el autor de estas líneas escribía:

Es esta profunda convicción del férreo centralismo que ha dominado la vida político-administrativa española desde principios del siglo XIX —que se expresa en las mínimas competencias de las entidades locales y en control político, jurídico y financiero del gobierno sobre ellas— la que explica el estallido en 1978 de la Autonomía, que debe ser aquí enfrentada —como un dios bueno que desplaza al dios malo, Quetzalcóatl a Hitzlipotl en el Méjico prehispánico, a la centralización. Todavía quizá está en el recuerdo del lector el espectáculo valleinclanesco de una inarticulada masa gritando: «Andalucía, sólo te salvará la Autonomía» (*Haciendas locales I*, 1980, pp. 16 y 17).

3. Cádiz un Estado unitario y democrático descentralizado, prematuro y débil. La cuestión foral

El Estado constitucional español que surge en Cádiz en 1812 debe ser calificado tras este análisis como un Estado unitario, descentra-

lizado en las Provincias y con fuerte desconcentración en los Ayuntamientos; además su sistema político fue la Democracia y no el Autoritarismo, porque todos los vecinos o ciudadanos de cada pueblo elegían a determinados electores que a su vez nombraban a los Alcaldes y regidores (arts. 303 y 314), o porque todos los ciudadanos avecindados componían las Juntas electorales de parroquia que nombraban un elector parroquial, todos los cuales compondrían la Junta electoral del partido, que nombraba al elector o electores para formar la Junta electoral de Provincia (arts. 35, 59 y 78 de la Constitución de Cádiz) la cual a su vez nombraba a los diputados a Cortes, o a las Diputaciones provinciales. Es bien conocido que el concepto de vecino en la época, en líneas generales eran los parroquianos mayores de veinticinco años con casa abierta.

La forma de Estado unitario es la que ha perdurado en España hasta nuestros días, salvo el peculiar interregno de la nonata Constitución de la República Federal de 1873, que declaró 15 *Estados* (Andalucía Alta, Baja, Castilla La Nueva, etc.) en el actual territorio nacional más los dos Estados de Cuba y Puerto Rico que componían todos ellos la Nación española como República Federal. Pero el Estado unitario español de la época constitucional nació fuera de su tiempo: la soberanía nacional de 1812 era inaceptable para las dinastías reinantes y todo el movimiento de la Restauración; cuando en 1820 se restableció la Constitución de Cádiz, las fuerzas restauradoras pactaron en 1822 en Verona el envío a España de un ejército para terminar con un régimen Constitucional ajeno al momento histórico, que a lo sumo permitía Cartas otorgadas o instrumentos constitucionales similares (Francia, la Carta de 14 junio 1814; que influyó en las Constituciones del sur de Alemania, Baviera 1818, Württemberg 1819 y Baden 1818; Prusia tendría su primera Constitución en 1850 sin declaración de soberanía nacional, sino fundamentada sobre el principio monárquico, etc.). Singular destino histórico: cuando España recibe una «Carta Otorgada», el Estatuto Real de 1834, Europa había entrado ya en otra época: la Carta «pactada» francesa de 14 de agosto de 1830, la Constitución Monárquica belga de 1831, que se asienta sobre el principio «les tous pouvoirs émanent de la Nation» (art. 25); en 1832 la primera Reform Bill en Inglaterra, inaugura una representación más auténtica.

El Liberalismo, la representación nacional y la descentralización llegaron demasiado pronto a España. La inseguridad jurídica y política que produjo la Ley de 3 de febrero de 1823, con 52 [49] provincias, verdaderos cuerpos políticos representativos y miles de Ayuntamientos constitucionales con sus milicias nacionales, cuando se restableció esta Ley el 15 de octubre de 1836, afectó definitivamente a

la *estatalidad* española que en lugar de evolucionar como otros países europeos, de un orden fuerte y centralizado a un orden cada vez más representativo y descentralizado, sufrió cambios bruscos, cuyo único resultado seguro fue la pérdida de la *cultura de Estado y de Autoridad*, sin la cual no cabe orden y progreso. El Estado Constitucional español, en virtud de los vaivenes político-institucionales que sufrió en 1814, en 1820, en 1823, en 1836, en 1843/1845, en 1854, 1856 y 1868, 1873 y 1874, no se convirtió en un Estado centralizado ni descentralizado, sino en un orden político administrativo débil ante el cual tampoco se encontraba una sociedad fuerte y organizada. El gran dualismo del Estado y de la sociedad civil o burguesa que domina el siglo XIX en Europa, y que fue profundamente captado por Hegel en su *Filosofía del Derecho (Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821, pp. 5183 y ss., 5257 y ss.)* a principios de dicho siglo, no se planteó realmente en España, donde no hubo ni Estado ni sociedad, sino como describió gráficamente Joaquín Costa «Oligarquía y caciquismo».

Si hay un dato de la debilidad del Estado español, es la cuestión foral, o en concreto la llamada «Ley Paccionada» en 1841 y el Régimen de los conciertos económicos vascos y navarros. En la actualidad con la descentralización de gran estilo que ha introducido la Constitución de 1978 en su artículo 2.º, la cuestión foral, en principio, está ya enmarcada en un orden constitucional que se asienta sobre la autonomía de las nacionalidades y regiones de España, con lo cual esta cuestión ha perdido gran parte de su virulencia político-jurídica, aunque indudablemente siguen y seguirán existiendo problemas de competencia.

De la vieja cuestión foral, quedan todavía dos institutos jurídicos, por una parte la Ley de 16 de agosto de 1841, muy incorrectamente llamada «Ley Paccionada» que organiza la Administración general de Navarra, y los llamados Conciertos económicos con las Provincias Vascongadas y hoy con el País Vasco y Navarra.

Estas son las únicas originalidades que el Derecho público español ha aportado al Derecho público europeo: una peculiar «Ley Paccionada» (¡!) y unos conciertos, o convenios o pactos, entre el Estado y unas Demarcaciones territoriales, cuyo objeto es poder público (¡!): imposición, gestión y recaudación de tributos. Este es un triste honor del Derecho público español, ya que ambas originalidades son dos absurdos jurídicos en un Estado unitario fundamentado en la Soberanía Nacional (o Soberanía compartida, rey y Cortes), como es el Estado español desde 1812, aunque serían igualmente absurdas en un Estado Federal.

Es evidente que sobre esta materia, tan sólo se puede hacer aquí una brevísima referencia³¹. Una «Ley Paccionada» es una expresión contradictoria porque las Leyes son actos jurídicos unilaterales y expresión del poder estatal, lo que no impide que haya leyes con procedimientos especiales de elaboración (vid. en este sentido apuntado, STC 179/1989, de 2 de noviembre). Por otra parte, los conciertos económicos jamás pueden ser contratos como ha pretendido cierta doctrina foralista, porque su objeto (normas sobre impuestos, tributos, etc.) es una *res extra commercium*. Los conciertos económicos aprobados por decretos no son más que *reglamentos* aprobados por un procedimiento especial de elaboración. Pero lo más interesante de todo esto, es cómo Navarra y las Provincias Vascongadas a partir de 1841 la primera, y de unas oscuras órdenes de 1845, 1849 y 1853 y de un Real Decreto de 1844, las segundas, fueron ampliando sus competencias en un proceso de desvirtuación de los textos legales, absolutamente sorprendente y que sólo tiene una explicación: la increíble debilidad del Estado español. Cuesta realmente creer que un Estado basado en la igualdad ante la Ley y en la Soberanía Nacional, pudiese admitir la existencia de una parte de la población que ni hacía servicio militar, ni pagaba impuestos, salvo con los donativos voluntarios. Es un dato revelador de la quebradiza estatalidad española que los conciertos económicos concebidos por Cánovas en 1876 como un arreglo provisional, ya que no se podía imponer de forma inmediata la fiscalidad del Estado en las Provincias Vascongadas, fueron el instrumento para ir creando un régimen administrativo propio. La supremacía de las Diputaciones navarra y vasca sobre los Ayuntamientos, concebida exclusivamente para garantizar el pago del cupo del concierto desvirtuando las instituciones y los textos, se convierte en una supremacía política administrativa. Es una de las ironías históricas el que el modelo doceañista que concibió las Diputaciones como Ayuntamientos céntricos que englobaban a todos los que estaban en la Provincia, perdurase por los más extraños vericuetos, en Navarra y en las Provincias Vascongadas³².

³¹ GALLEGO ANABITARTE. «Adaptación del Estatuto de las Provincias Vascongadas», *Libro Homenaje a Calvo-Sotelo*. 1975. pp. 685 y 706.

³² Como la cuestión de los fueros —salvo la cuestión del Derecho civil o familia— se reduce a poder y dinero, es curioso observar cómo en la Sesión de 2 de septiembre de 1811, de las Cortes de Cádiz, Muñoz Torrero declaró que la Comisión Constitucional no se había propuesto rebajar los fueros de los navarros y aragoneses, sino «elevar a éstos los de los andaluces, castellanos, etc. igualándolos de esta manera todos para que juntos formen una sola familia con las mismas leyes y gobierno». A la luz del desarrollo posterior del sistema foral de vascos y navarros que cristalizó, fundamentalmente, en una supremacía política, administrativa y financiera de las Dipu-

Desde el punto de vista jurídico estatal, la «Ley Paccionada» y los conciertos económicos y todo lo que hay detrás de ellos, no constituyen más que una prueba más de un Estado débil, y que apenas se mantenía con muletas.

Cádiz, como Estado unitario descentralizado provincialmente y desconcentrado municipalmente, que es como nace España al Constitucionalismo, proyecta sobre el Estado español, y sobre todo su Derecho público³³, el más profundo interrogante.

taciones sobre los Ayuntamientos, hay que concluir que justamente éste era el modelo doceañista previsto para todo el territorio nacional. El autor siente ofrecer tan sólo este breve pero contundente juicio sobre la «cuestión foral» que está fundamentado en una extensa investigación —sin publicar, salvo el capítulo citado en nota anterior— que realizó para determinadas instituciones públicas, hace más de diez años, sobre los Conciertos económicos vasco-navarros.

³³ Cfr. *Revista de Administración Pública* 100-102 (1983), I, pp. 705 y ss., y *Libro Homenaje a García-Trevijano*, 1982, pp. 527 y ss., donde se aplica la evolución y configuración del Derecho Público (Político y Administrativo) español, en manuales y monografías, y en los planes de estudio universitarios, en relación con la crisis de Estado del siglo XVIII al XIX, y con la tensión Estado-Sociedad del siglo XIX y XX.

Las Cortes de Cádiz y la sociedad española

Manuel Pérez Ledesma

No hay unanimidad entre los historiadores españoles a la hora de analizar el carácter de la revolución que, al filo de la guerra de Independencia, se produjo en nuestro país y cuya plasmación se encuentra en las medidas legales adoptadas por los constituyentes de Cádiz durante los años 1810 a 1813. Sin duda, la interpretación más difundida procede de los trabajos de Miguel Artola, a partir de su libro pionero sobre *Los orígenes de la España Contemporánea*. Allí se definía a la revolución con los dos calificativos de liberal y burguesa, que reflejaban la conjunción de un cambio radical en el sistema político y el establecimiento de un «nuevo diseño de la sociedad». Diseño éste que se concretó en la creación de una «sociedad civil», es decir, de un sistema social en el que «individuos iguales en derechos establecen relaciones libres» entre ellos, gracias a la desaparición del sistema de privilegios propio de la sociedad estamental y a la correlativa uniformización de las condiciones jurídicas de los españoles. Que este cambio se definiera como burgués, y no sólo como liberal, se debía a que fue precisamente la burguesía la que protagonizó la transformación y, sobre todo, la que se benefició del nuevo marco legal para sustituir a la nobleza en la cúspide de la pirámide social. Truncado el proceso por la vuelta de Fernando VII y el restablecimiento del absolutismo, su continuidad habría que buscarla, primero en el Trienio liberal, y más tarde, en el período de consolidación revolucionaria posterior a la muerte del monarca. En suma —como, siguiendo esta interpretación, ha señalado Tomás y Valiente habría que pensar en un único proceso revolucionario de larga duración, que

pasó por «sus fases, sus oscilaciones y sus frustraciones provisionales» hasta conseguir, finalmente, el triunfo¹.

Pero esta línea argumental no parece compartida en diversos trabajos recientes. A partir de la comparación con el caso francés, donde se produjo una «auténtica revolución» —en el sentido de derrocamiento violento del orden feudal gracias a un movimiento capitaneado por la burguesía, pero llevado a cabo por las clases populares urbanas y radicalizado por una paralela revolución campesina—, Fontana ha negado que existiera un proceso de revolución social en España en el período 1808-1813. Los diputados liberales, en la mayoría de los casos propietarios feudales o clérigos, «no habían querido hacer una revolución social»; por ello omitieron los cambios más profundos que podían atraer al campesinado y se limitaron a «proyectos de reforma moderada, que resultaban excesivos para los explotadores del viejo sistema e insuficientes para los explotados». De aquí el escaso apoyo social de las medidas reformadoras en el momento en que volvió Fernando VII; y también el retraso y la moderación de la revolución burguesa española, que cuando se produjo en la década de 1830 tuvo el carácter de un «tránsito pacífico y pactado de la sociedad feudal al nuevo orden burgués»².

Si la ausencia de medidas de redistribución es el argumento básico en esta interpretación para negar el carácter revolucionario al proceso, desde otra óptica, orientada más hacia el análisis de los participantes, lo que se ha discutido ha sido su contenido burgués. Lo ocurrido en 1808 fue, ha escrito Moreno Alonso, «una revolución social, más que política»; pero una revolución protagonizada por las masas populares, que además de enfrentarse a los franceses, se rebelaban contra «la pobreza, la injusticia y la arbitrariedad»; ello dio lugar a «un movimiento revolucionario primitivo, violento» y amenazador para los privilegios estamentales, es decir, a una primera versión de la orteguiana «rebelión de las masas»³.

¹ La interpretación de ARTOLA aparece explicada con todo detalle en *Los orígenes de la España contemporánea* (Madrid, 1975, 2.ª ed., 2 vols.), y de forma más breve en publicaciones posteriores del mismo autor: *La España de Fernando VII* (Historia de España dirigida por Ramón Menéndez Pidal, XXVI. Madrid, 1968); *Antiguo Régimen y revolución liberal* (Barcelona, 1970) y las sucesivas ediciones de *La burguesía revolucionaria*. De la última (Madrid, 1990) proceden las citas de este párrafo (pp. 13 y 84). La referencia a las fases del proceso, en TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. *Manual de Historia del Derecho Español*. Madrid, 1990 (4.ª ed.). p. 404.

² FONTANA, Josep. *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1823*. Barcelona, 1979. pp. 18-20 y 48.

³ MORENO ALONSO, Manuel. *La generación española de 1808*. Madrid, 1989. pp. 108-110.

Para complicar más las cosas, y las interpretaciones, el mismo concepto de «revolución burguesa» ha sido puesto en cuestión, y el caso español ha servido como ejemplo para demostrar su inaplicabilidad. Ni había en España una burguesía con fuerza para protagonizar una revolución, ni la ideología liberal arraigó en los escasos núcleos burgueses, ni incluso se puede decir que la sociedad que surgió de la revolución fuera burguesa, sino «oligárquica de base agraria», de acuerdo con el análisis de Álvarez Junco. Y como el proceso de constitución de una sociedad capitalista y liberal ha durado en nuestro país más de siglo y medio, opina el mismo autor que otras herramientas conceptuales, como evolución o transición, pueden resultar más útiles para interpretarlo ⁴.

Frente a esta variedad de interpretaciones, el presente artículo, dedicado fundamentalmente a la descripción de los debates sobre los problemas sociales en las Cortes de Cádiz, pretende demostrar una hipótesis distinta, al menos en parte, a las hasta ahora mencionadas. Reconociendo la existencia de una profunda revolución social, que intentó sustituir la anterior sociedad estamental por una nueva sociedad regida por el principio de la igualdad —en el sentido que a este término daban los diputados gaditanos—, y sobre todo por el principio del mérito y la capacidad, se atribuye el protagonismo del cambio a una capa de juristas y profesionales, a los que no se puede identificar sin más con la clase burguesa. De ahí la inexistencia de una estricta continuidad con períodos posteriores, en especial con los años treinta, durante los cuales algunos de los objetivos de los reformadores gaditanos fueron abandonados en beneficio de un nuevo planteamiento, más volcado en la defensa de la propiedad que en la promoción de los «méritos y capacidades».

1. «Nuestra santa revolución» y quienes la hicieron

Toda la sociedad española se vio sacudida por la invasión napoleónica. Pero no todos los habitantes del territorio peninsular reaccionaron de la misma forma. Unos, los más, se enfrentaron al invasor con todas sus fuerzas, a partir de los sucesos del día 2 de mayo en Madrid; otros, los menos, trataron de refugiarse en las zonas de menor peligro; e incluso un tercer grupo, los afrancesados, abrazó la causa del nuevo monarca.

⁴ ÁLVAREZ JUNCO, José «A vueltas con la revolución burguesa». *Zona Abierta*, n.º 35-36, jul.-dic., 1985. pp. 81-106.

No hay duda del carácter generalizado y masivo de la reacción popular contra el invasor. «En todas las ciudades, en todos los pueblos, comenzó el movimiento de la insurrección por las clases inferiores de la sociedad», escribió Martínez de la Rosa; incluso las mujeres, añadió el abate Marchena, habían mostrado «tanto interés, y aun excedido a los hombres en el empeño de sostener» el levantamiento popular. En su recorrido por Extremadura, Blanco White se encontrará constantemente con partidas de campesinos animadas de la «ciega ira del pueblo» y que en varias ocasiones pusieron en serios peligros al escritor y a sus acompañantes. Pero lo que resulta más difícil es definir los móviles que impulsaron esta movilización. En aquellos mismos años, como recordaría tiempo después en sus *Memorias* Alcalá Galiano, no existía acuerdo entre quienes atribuyeron la sublevación al «patriotismo ilustrado» y los que, por el contrario, la consideraban producto del «fanatismo ciego»; aunque se podría concluir, como hizo Alcalá Galiano, que en ambas versiones había «mucho de falso y también bastante de cierto», porque al igual que en otras revoluciones, también en 1808 «concurr[ieron] muchos a un fin en que todos concuerdan, pero por distintas razones, con diversos objetos, y eligiendo para éstos medios, cuando no opuestos entre sí, a lo menos muy diferentes»⁵.

Se ha querido ver en algunas de las formas que adoptó el movimiento popular un reflejo del primitivismo de la plebe y del carácter instintivo y violento de sus reacciones. «En muchos pueblos importantes —es otra vez Blanco White quien define la situación— la capa de patriotismo había servido de excusa para entregarse a la desdichada propensión que tienen los españoles del sur a derramar sangre y que deslustra sus muchas buenas cualidades». Bien es verdad que el objetivo de la ira popular eran normalmente los franceses; pero «la mayor parte de los asesinatos que nos contaron eran de españoles que con toda probabilidad debieron su triste suerte a envidias y venganzas particulares, y no a sus opiniones políticas». A tal extremo llegaba el primitivismo que algunos amotinados explicaron las razones de su actitud de una forma que, siempre según Blanco, «no tiene precedentes en la historia de los tumultos populares»: «Queremos matar a alguien, señor (...). En Trujillo han matado a uno; en Badajoz, a

⁵ Las citas de MARTÍNEZ DE LA ROSA, en *Revolución actual de España, 1810*; en la edición de sus *Obras* de la Biblioteca de Autores Españoles (tomo 151, Madrid, 1972, p. 375); la del abate Marchena, en su artículo «Las mujeres en la guerra de Independencia», recogido en *Obra en prosa* (Madrid, 1985), p. 165. La interpretación de ALCALÁ GALIANO, procedente de sus *Memorias*, está recogida en Moreno Alonso, *Op. cit.*, pp. 139-140.

uno o dos; en Mérida a otro, y nosotros [los de Almaraz] no queremos ser menos. Señor, queremos matar a un traidor»⁶.

Pero no es ésta la única versión de los hechos, ni lo que vieron y oyeron todos los testigos. En sentido contrario, Martínez de la Rosa se admiraba del «seso y ponderación» con que «esa parte la más sana de la sociedad, puesta a cubierto por su vida laboriosa y su pobreza de la suma corrupción de costumbres» se había enfrentado a los invasores evitando «los crímenes que deshonraron la revolución de esa nación vecina que tanto se jacta de humana». Más que expresión de una violencia primitiva, fruto de instintos desatados, el número reducido de asesinatos y la misma forma de actuación de las partidas campesinas pueden considerarse, por ello, como el resultado de un mecanismo habitual en los procesos revolucionarios: la vigilancia espontánea, que acompañada por excesos de celo imposibles de evitar, ha sido un rasgo permanente en los comportamientos populares en tiempos de revolución⁷.

En todo caso, no fue el pueblo llano quien protagonizó, más allá de los primeros meses, el movimiento revolucionario. «Luego que el punto central del gobierno falla en su ejercicio o deja de existir, cada provincia toma el partido de formarse una junta que reasume el mando político, civil y militar de su distrito, y toma las providencias necesarias para su gobierno y defensa»; estas juntas, para seguir con la explicación de Quintana, acabaron formando una «especie de federación» que desembocaría en la Junta Central. Tampoco fue esta experiencia, como parece deducirse de muchos análisis, exclusiva del proceso revolucionario español. El principio federativo, a partir del cual se produce la fundación de un nuevo cuerpo político, es una constante en la dinámica revolucionaria, aunque las organizaciones sobre que se asienta hayan recibido diversas denominaciones y su composición haya variado de acuerdo con las circunstancias de cada revolución. Lo peculiar, en todo caso, de la revolución española fue que esos cuerpos intermedios estaban formados por «las personas más notables del país, o por saber, o por virtud, o por ascendiente», y no por los jefes ocasionales de las primeras semanas. Volvía, de esta forma, el poder a las manos de las autoridades del Antiguo Régimen, bien que ahora en su condición de representantes de la voluntad po-

⁶ BLANCO WHITE, José. «Carta decimotercera». *Cartas de España*. Madrid, 1977. pp. 312-313.

⁷ La explicación sobre la violencia revolucionaria, en DECOUFLÉ, André. *Sociología de las revoluciones*. Barcelona, 1976. pp. 96 ss. Sobre la reducida importancia de los asesinatos y el rechazo del carácter de «levantamiento de pobres contra ricos», véase AYMÉS, J. R. *La guerra de Independencia en España, 1808-1814*. Madrid, 1974. pp. 47-48 y 62-63.

pular, y con el añadido de nuevos nombres procedentes también de los estamentos privilegiados, y sólo en casos excepcionales de los insurrectos de primera hora⁸.

Pero será, finalmente, en manos de los diputados reunidos en Cádiz donde recaerá el protagonismo revolucionario. Los datos recogidos por Fernández Almagro permiten analizar la composición social de los padres de la Constitución de 1812. Había entre ellos 97 eclesiásticos, ocho títulos del Reino, 37 militares, 16 catedráticos, 60 abogados, 55 funcionarios públicos, 15 propietarios, nueve marinos, cinco comerciantes, cuatro escritores y dos médicos. Es decir, y en cifras aproximadas, un tercio de eclesiásticos (aunque no más de cinco obispos), quizá otra tercera parte de nobles, una pequeña representación de burgueses en sentido estricto (una veintena, contando a propietarios y comerciantes), un amplio grupo —el de «mayor uniformidad profesional», como señala Artola— de 135 catedráticos, abogados, funcionarios y escritores, y al parecer ningún representante directo de la inmensa mayoría de la población, de los pequeños propietarios, arrendatarios o jornaleros del campo y de los artesanos independientes o trabajadores por cuenta ajena de las ciudades⁹.

Del sector sobrerrepresentado de los profesionales y funcionarios fue del que salieron los principales oradores y las más radicales propuestas. En opinión de sus enemigos políticos, que con el tiempo recibirían la denominación de *serviles*, los promotores del cambio eran una docena de diputados jóvenes que antes de la revolución no pasaban de «meros pretendientes sin experiencia alguna de mando, práctica de los negocios ni conocimiento del mundo» (Lardizábal); o un pequeño grupo de «abogados, escribanos, procuradores, escribientes, gente incapaz de trabajos serios y sí sólo de pluma», según la caracterización de la *Apología del Altar y del Trono* del padre Vélez. De su juventud no cabe duda: el promedio de edad de catorce diputados liberales destacados se encontraba, según los datos recogidos por Comellas, en treinta y siete años, frente a la media de cincuenta y siete años de los seis principales diputados realistas. A estos «mocitos de quince a treinta años, muchos de los cuales podrían pasarse sin barbero, que seducen y son seducidos, que se dejan engañar y en-

⁸ La cita de QUINTANA, procedente de sus *Cartas a Lord Holland*, está recogida en MORENO ALONSO. *Op. cit.* pp. 118-119, nota. El cambio en la composición social, observado por Marx en un famoso texto, ha sido ratificado por todos los historiadores posteriores; véase, por ejemplo, ARTOLA. *Orígenes*, I, 169-170. Sobre el principio federativo, véase ARENDT, Hanna. *Sobre la revolución*. Madrid, 1967. pp. 279-280.

⁹ Los datos proceden de FERNÁNDEZ ALMACRO, Melchor. *Orígenes del régimen constitucional en España*, y están recogidos, junto a los cálculos complementarios, en ARTOLA. *Orígenes*, I, 462-464.

gañan» —la descripción procede ahora de *El Filósofo Rancio*—, que suplían gracias a sus conocimientos jurídicos la falta de experiencia política, hay que atribuirles el principal protagonismo en el proceso de cambio social que alumbraron las Cortes gaditanas ¹⁰.

2. Los ideales revolucionarios: política y sociedad

En el vocabulario político introducido por la revolución hay, qué duda cabe, dos términos fundamentales cuyas repercusiones para la historia española y europea han sido muchas veces señaladas: *libertad* y *liberal*. A partir de ellos, y de sus opuestos, se configuró la estructura mental y se definieron las convicciones ideológicas de los diputados reformadores. *Libertad* se oponía a *despotismo*, formando una pareja de la que derivó la oposición complementaria entre *ley* y *arbitrariedad*; *liberal*, por su parte, era el término contrapuesto a *servil*. Y todo el resto de los términos revolucionarios estuvo supeditado a estas contraposiciones básicas, fue el complemento o un derivado de ellas.

Cuando Manuel José Quintana, en la *Memoria* escrita desde la cárcel en 1814, trató de explicar su actuación durante los años precedentes, fueron estos términos los que le sirvieron para estructurar su discurso: «Lo que no quería era que [mi patria] siguiese siendo víctima de una arbitrariedad que más de tres siglos la estaba consumiendo»; por esa razón había luchado como «amante de la libertad», tanto antes como durante la revolución. Incluso en los duros momentos por los que atravesaba, seguía defendiendo más convencido que nunca que «sin la libertad política y civil, ningún Estado puede gozar de felicidad justa y duradera». Y si Quintana podía resumir su vida en la lucha por la libertad, también era posible encontrar el sentido profundo de la historia de España en el enfrentamiento entre la libertad y su enemigo el despotismo. Hubo en el pasado de este país —explicó, con la fuerte carga de historicismo que caracterizaba a los reformadores, Manuel García Herreros— una larga etapa en la que todos, desde el rey hasta el último súbdito, respetaban las «leyes primitivas»; ellas eran las que marcaban a los monarcas «los límites de la autoridad que les confiaban, las franquicias y privilegios que debían disfrutar, las condiciones bajo las cuales se obligaban a obedecerlos». Pero todo cambió cuando —tras la llegada de dinastías ex-

¹⁰ Las citas de este párrafo, y los cálculos de edad, proceden de COMELLAS, J. L. «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812». *Revista de Estudios Políticos*. n.º 126, nov.-dic., 1962. pp. 84-85.

tranjeras, que interrumpieron la tradición española para introducir «usos y costumbres de otros Estados y gobiernos»—, «el despotismo se sentó en el Trono y a la ley sucedió la arbitrariedad». Porque no merecían, según García Herrerros, el nombre de leyes aquellas en las que «no intervino la aprobación de las Cortes»; aquellas que «reduciendo a los hombres a la miserable condición de los brutos, no sólo los privan de la libertad que ennoblece la especie humana, sino que los degradan hasta quererlos hacer patrimonio de una familia»; aquellas, en fin, por las que «pasó la nación del estado feliz que disfrutaba al de servidumbre». Era, por tanto, obligación de las Cortes, depositarias de la soberanía nacional y únicamente sometidas a la «ley trivialísima de *salus populi*», librar a la nación de las «vejaciones y opresión que sufría por el despotismo con que había sido tratada» y restituir al pueblo «la dignidad de hombres libres que se les había usurpado»¹¹.

Pero el despotismo no era sólo el rasgo básico del sistema político que se pretendía remover. Toda la vida social se había caracterizado, desde tiempo inmemorial según Terrero, por la dominación despótica ejercida sobre el pueblo por las capas privilegiadas.

Desde las épocas remotas de la barbarie y paganismo, y aun desde las ilustradas con las luces de la verdadera religión, el hombre humilde era el oprobio, el ludibrio y aun el despojo del noble, éste lo era del grande, y el grande lo era del Monarca. El Monarca se estimaba un dios sobre la tierra; el grande, una semidivinidad, y el noble un *magnum aliquid* en cotejo del ciudadano honrado. El Monarca se atribuía un derecho extensivo sobre las vidas y las haciendas de los ciudadanos (...). Dimanaban de aquí los homicidios impunes, las violencias, los saqueos o robos, los destierros, las deportaciones y todo género de usurpación, que en la mayor parte descargaba sobre los pobres y humildes, a quienes se llamaba *pueblo bajo* con la mayor injuria.

En una palabra se podía resumir esta situación de «ignominia»: *privilegios*. En oposición a ellos, al igual que la libertad se oponía al despotismo, los reformadores defendieron la *igualdad*; al tiempo que frente al *vasallo*, a la víctima de esa estructura despótica, enarbaban la bandera del *ciudadano* y sus derechos^{11bis}.

¹¹ Las citas de QUINTANA, en MORENO ALONSO. *Op. cit.* pp. 225-226 y 232. La intervención de GARCÍA HERREROS, en *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*. n.º 272, 1 julio 1811. Puede verse un amplio análisis del lenguaje revolucionario, desde una perspectiva distinta a la utilizada en este trabajo, en CRUZ SEOANE, María. *El primer lenguaje constitucional español (Las Cortes de Cádiz)*. Madrid, 1968.

^{11bis} La intervención de TERRERO, en la sesión de 25 abril 1811 (*DS*. n.º 206).

De todas maneras, el término *igualdad* no acababa de resultar grato a los diputados gaditanos, que con mucha frecuencia lo sustituyeron por el de *méritos*, más ajustado en su opinión como respuesta a los privilegios. Porque la igualdad, sin más calificaciones, les traía malos recuerdos. Podía identificarse con las prédicas igualitarias de la fase jacobina de la Revolución francesa, y por ello con la imagen de desorden social y anarquía que había, a su juicio, caracterizado ese período; e incluso podía dar origen a reclamaciones excesivas que ni siquiera los más radicales estaban dispuestos a asumir. De aquí su constante preocupación por definir qué igualdad se pretendía. No era, desde luego, la «igualdad jacobina», explicó el diputado Leiva, que «confundiendo todas las clases y jerarquías de la sociedad, produce la anarquía y todos los horrores que le son consiguientes»; se trataba, más bien, de la «igualdad racional y legal», consistente en eliminar los privilegios y «abrir a los españoles la carrera de los premios», de la que podrían beneficiarse quienes estuvieran dotados del «mérito y la virtud». Porque, añadió en otro debate Juan Nicasio Gallego, era «un delirio pensar en una igualdad absoluta entre los hombres», al menos en el estado social: la aplicación de esa «quimérica igualdad» llevaría de forma inevitable a «la disolución de los Estados» cuando todos los individuos hicieran suya la fórmula «yo nací libre y a nadie quiero obedecer»¹².

De estos recelos derivó una definición por el lado negativo de la igualdad. Los hombres serían iguales cuando desaparecieran los privilegios, y sobre todo las exclusiones a que estos privilegios daban lugar; es decir, cuando cada uno fuera medido según sus capacidades y sus «méritos». El ideal de los diputados radicales, por tanto, era una sociedad meritocrática, más que estrictamente igualitaria. A ello les conducía tanto la pertenencia de muchos a instituciones jerarquizadas, en las que el ascenso estaba condicionado a los méritos, como su propia formación de clérigos o juristas, asentada en el principio de que los premios y los castigos permitían, en esta vida y también en la otra, recompensar la virtud y desterrar los vicios y los delitos.

No estaba lejos tal planteamiento del que el abate Sieyes, cuya influencia sobre los diputados gaditanos ha sido puesta recientemente de relieve, hizo público en los momentos iniciales de la Revolución francesa. Los reformadores gaditanos coincidían con él en la necesidad de sustituir los *privilegios* por las *recompensas*, y en la idea de que el mayor premio era «el tributo de consideración ofrecido a los grandes hombres por el pueblo» a través de sus representantes; es-

¹² La intervención de LEYVA en *DS.* n.º 339, 6 septiembre 1811. Y la de GALLEGO, en la sesión de 15 agosto del mismo año (*DS.* n.º 317).

taban igualmente de acuerdo en rechazar los «derechos exclusivos» y las dispensas a la ley común que constituían el aspecto más odioso e indeseable del sistema de privilegios; aunque, más moderados que el abate francés, los diputados españoles no propusieron nunca la desaparición de los privilegios honoríficos ni de su transmisión hereditaria, lo que habría supuesto un enfrentamiento frontal con los estamentos superiores del período anterior¹³.

3. Un primer debate: igualdad frente a exclusiones

Desde una fecha relativamente temprana, estas convicciones tuvieron que salir a la superficie. Antes de que comenzara el debate sobre la Constitución, los diputados se habían enzarzado en una intensa polémica en torno a un tema de no mucha importancia, a primera vista, pero que sirvió para someter a dura crítica los mismos fundamentos de la sociedad estamental. En principio, se trataba de acabar con el privilegio nobiliario en el acceso a los colegios militares y, por consiguiente, a los puestos de oficiales en el ejército y la Marina Real; pero nada más plantearse este problema, la discusión se desplazó hacia el régimen general de privilegios y exclusiones, y dio lugar a valoraciones rotundamente opuestas sobre el papel de la nobleza en la vida social.

Bien es verdad que el terreno estaba abonado. Ya en la Consulta al país, que la Comisión de Cortes realizó en 1809, habían aparecido abundantes críticas del papel tradicional de la nobleza y el clero. Los nobles eran tachados de «inútiles» en cuanto que el Estado se había adueñado ya de las antiguas funciones, en especial militares, de este estamento; el clero, por su parte, fue acusado de «ignorante», aunque también se puso de manifiesto la inutilidad de una parte del mismo, los beneficiados, en contraste con la multiplicidad de tareas a que estaban sometidos los párrocos. En último extremo, lo que a los ojos de los críticos resultaba injustificable era la permanencia de los privilegios de ambos estamentos en un momento en el que había desaparecido la prestación de servicios que antaño era el correlato de los mismos¹⁴.

¹³ Las citas del *Ensayo sobre los privilegios* de SIEYES, en la edición de LORENTE, M. y VÁZQUEZ, L. de este texto (Madrid, 1988), pp. 50-54. La influencia de SIEYES sobre los diputados gaditanos ha sido documentada por VARELA SUANCES-CARPEGNA, J. *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*. Madrid, 1983.

¹⁴ Un resumen de las críticas, del que deriva este párrafo, en ARTOLA, *Orígenes*, I, 388-394. (En el tomo II de la misma obra se incluye una amplia selección de las respuestas a la Consulta.)

Pero fue la guerra la que hizo más visible el arcaísmo de tal situación. Era verdad que algunos nobles habían destacado por su valor en la lucha contra el francés, como recordó un diputado realista con la inevitable mención a Daoiz y Velarde; pero aparte de que al estar prohibida la entrada de plebeyos en los colegios militares, era imposible que existieran oficiales de este origen, la mayoría de los diputados sabían que la resistencia nobiliaria habría servido de muy poco sin la masiva intervención del pueblo en el conflicto. Todos podían contemplar —decía el dictamen de la Comisión de guerra— cómo «sin distinción de clases ni de personas, a porfía se lanzan los españoles en la carrera de la inmortalidad» y de qué manera «el valor, el desinterés, las grandes virtudes han venido de tropel para admiración del mundo y asombro de la posteridad». ¿Qué razón había entonces para reservar a unos pocos, con exclusión de los demás, el acceso a los puestos militares más destacados y a los centros donde se educaba para desempeñar esos puestos?

La Comisión redactora del proyecto de decreto podía haber limitado su argumentación al reconocimiento de esa realidad; incluso podía haber añadido una referencia al estado de necesidad del ejército español en su lucha contra Napoleón. Fue lo que hizo, al final del debate, Juan Nicasio Gallego: «la imperiosa ley de la necesidad» obligaba a tal medida, ya que «en la alternativa de haber de derogar el requisito de justificar nobleza o perderse los ejércitos sin el competente número de buenos oficiales no queda a los diputados ni aun el arbitrio de la elección». Si la comisión se hubiera conformado con esos argumentos, si su propuesta se hubiera basado exclusivamente en «las circunstancias del día» o en «la conveniencia pública y privada», como dijo Inguanzo en su intervención, la decisión habría sido sencilla y rápida a favor de lo que se proponía. Ahora bien, los miembros de la comisión de guerra —dos coroneles, un teniente general, un grande de España y un título de Castilla— incluyeron en el preámbulo una dura crítica a la nobleza y sus privilegios que desató la animadversión de los realistas. Fue este preámbulo —que «llena[ba] de invectivas a ciertas clases del Estado» (Aner), que era en sí mismo «una invectiva la más amarga e insultante contra la nobleza española, representándola con los colores más feos y denigrativos» como «una clase criminal y delincuente» (Inguanzo)— el que produjo «vivos y acalorados debates», para sorpresa de uno de sus redactores, el conde de Toreno. Unos debates en los que más que de los colegios militares, se habló de los privilegios nobiliarios y de su extinción. Las Cortes vieron entonces, en una curiosa mezcla, a un teniente general (Pedro Llamas) aliado con varios clérigos (Alonso Cañedo, Blas Ostolaza, Pedro Inguanzo) en la defensa de tales privilegios y también

vieron a otros clérigos (Florencio del Castillo, Juan Nicasio Gallego, Antonio Oliveros) unidos con el conde de Toreno, con un coronel de los Reales Ejércitos (Francisco Fernández Golfín), con el relator del Supremo Consejo de Castilla (Manuel Luján) e incluso con el capellán de honor y predicador de Su Majestad, Joaquín Lorenzo Villanueva, amén de los inevitables Agustín de Argüelles y Manuel García Herreros, en la tarea de combatirlos ¹⁵.

¿Qué había escrito la comisión para provocar tal revuelo? Pues ni más ni menos que la nobleza había degenerado, precisamente por su carácter de hereditaria, hasta convertirse en un instrumento del despotismo monárquico. Los nobles, olvidando que debían su existencia como tales «al valor, a los hechos señalados, a las virtudes distinguidas, al mérito calificado», una vez que tuvieron asegurada automáticamente por la herencia esa condición, «perdieron de vista el camino de la gloria», y en lugar de continuar los «ejemplos vivos» de sus abuelos, en vez de ser «defensores de la libertad» como ellos, «mudaron de condición y se convirtieron en firmes apoyos del despotismo». Bien es verdad, continuaba el preámbulo, que no toda la culpa correspondía a la nobleza: habían sido los monarcas, a través de la concesión de bienes y distinciones, quienes hicieron de los nobles «pacíficos poseedores, ansiosos sólo de gozar lo que las virtudes de sus mayores les habían granjeado». Rota de esta forma la unidad inicial entre nobles y plebeyos, que en tiempos había servido de freno para la arbitrariedad monárquica, el pueblo quedó «solo y desvalido», sin más salida que «el triste y vano desahogo de los quejidos y de los lamentos». Cambiar tan lamentable situación era la tarea que la revolución se había impuesto, y que en el terreno militar se concretaba en acabar con la exclusiva nobiliaria y favorecer la entrada de todos los españoles «de familias honradas» que lo deseasen en «todos los colegios y academias de mar y de tierra» y en «todos los cuerpos del Ejército, sean cuales fueren, y en la Marina Real». Pero que nadie viera en esa medida el fruto exclusivo de las circunstancias; era ante todo el resultado del profundo cambio en el «sistema de la Nación», que se dirigía a la «restitución de los inherentes e imprescriptibles derechos» de los españoles ¹⁶.

¹⁵ La intervención de GALLECO en *DS*. n.º 317, 15 agosto 1811. Las discusiones duraron desde el día 11 al 16 de dicho mes.

¹⁶ La propuesta de la Comisión en *DS*. n.º 304, 2 agosto 1811. Teniendo en cuenta la composición de la Comisión, no resulta del todo justificada la afirmación de Blanco Valdés de que en el Preámbulo se transparentaban «los principios ideológicos-políticos de los que partía la burguesía liberal española»; más bien se podría ver en dicho texto una autocrítica del sector liberal de la nobleza (o, al menos, así lo entendía el conde de Toreno). Por su parte, el origen social de los diputados que defendieron el dictamen tampoco permite concluir que su objetivo fuera tan sólo «la sustitución

Que esta invectiva, que «este papel [no] fundado en los buenos principios políticos» fuera publicado y discutido preocupó sobremanera a los defensores a ultranza de la sociedad estamental. Por eso, los más enérgicos como Ostolaza o Inganzo no se conformaron con defender una fórmula moderada como la creación de colegios militares separados para nobles y plebeyos, que propuso Cañedo para evitar la «confusión de clases» y los recelos nobiliarios a enviar a sus hijos «bien criados» a centros en los que el contacto con los plebeyos podría «echarles a perder». Tanto el capellán de Fernando VII como el Doctoral de la Santa Iglesia de Oviedo se lanzaron de cabeza al fondo del asunto, la existencia y justificación de las desigualdades legales. «La nobleza» —dijo Ostolaza, en una intervención que no pudo pronunciar personalmente y tuvo que ser leída por un secretario— era «en cierto modo de institución divina», una «especie de sacerdocio en la jerarquía social, del que los soberanos son sumos sacerdotes»; quienes disfrutaban de ella, gracias a su nacimiento privilegiado, debían ser considerados «guías naturales» y «magistrados natos de los pueblos», e incluso «tutores de los infelices» y modelos para las demás clases. Desde esa visión paternalista de la sociedad, la igualdad no podía considerarse más que como un invento, fabricado en «la mollera exaltada de los enciclopedistas que perdieron la Francia»; como un invento, dicho sea de paso, contrario a la naturaleza, que hacía desiguales a los hombres, tanto en lo físico como en lo espiritual. A lo sumo, y como concesión al auditorio, se podría aceptar la siguiente interpretación de «esta voz tan vaga»: el «igual derecho» de todos los hombres «a ser protegidos en las [leyes] que le son propias a su clase». Lo que venía a significar la protección de los privilegios nobiliarios, puesto que también ellos formaban parte de las leyes propias de este estamento¹⁷.

No fue tan tajante en sus argumentos el Doctoral de Oviedo. Pero sí resultaba más peligroso porque se situó en un terreno más próximo al de sus adversarios. Aceptemos, vino a decir, la igualdad natural, ya que todos los hombres «son... de una misma sangre y una misma masa»; pero existen comportamientos diferentes, unos merecedores de premio y otros de castigo. ¿Y qué tiene de extraño que los premios se hereden? En cuanto a la igualdad social, bastaba con que existiera la posibilidad de ascender a los grados más altos de la so-

del nacimiento por los gastos, del estamento por la clase» con el fin de abrir exclusivamente el mando militar a la burguesía. (Para estas afirmaciones, véase BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*. Madrid, 1988, p. 173).

¹⁷ Las intervenciones de CAÑEDO y OSTOLAZA en *DS*. n.º 315, 13 agosto 1811.

ciudad y a sus correspondientes privilegios, siempre que hubiera méritos para ello:

La igualdad no consiste en que todos tengamos iguales goces y distinciones, sino en que todos podamos aspirar a ellos. No consiste en que todos ocupen un mismo lugar y clase en la república, sino en que el que hoy es inferior, pueda mañana ser superior; que el que no es noble pueda llegar a serlo por iguales medios, y siéndolo, disfrutar iguales privilegios ¹⁸.

Planteadas así las cosas, también los partidarios de la reforma se olvidaron del problema concreto para lanzarse al diseño de la sociedad que anhelaban. No sin aprovechar la ocasión para criticar directamente a la nobleza y ensalzar al estado llano, como hizo Golfín:

Señor, al paso que la juventud del estado llano hace rápidos progresos en la carrera literaria, porque afianzan en su aplicación y adelantamiento la garantía de su premio y de su fortuna, nos acredita una triste experiencia que los hijos de los nobles, seducidos con la abundancia de sus progenitores, o con la protección que los dispensa el valimiento del favor, prefieren la ignorancia al saber, la distracción al estudio y la ociosidad a la meditación;

o para señalar que si los colegios militares eran sufragados por los plebeyos —por el «benemérito comerciante, el honrado labrador y el útil artesano», dijo de nuevo Golfín— no había razón alguna que impidiera a los hijos de esos contribuyentes el acceso a tales centros ¹⁹.

Pero la argumentación fundamental de los reformadores no fue en esa dirección. Lo que más les interesaba era definir algunos principios para la reorganización de la sociedad. El primero: que todos los hombres nacían iguales, y sólo por la educación podían distinguirse. «Señor —dijo García Herreros— la sangre y el alma de los nobles en nada se distingue de la de los plebeyos; los talentos, Dios los da a quien quiere y como quiere; consiste, pues, toda la diferencia en la educación». Un segundo principio: que no era el rey, con sus

¹⁸ La intervención de INGUANZO (*DS*. n.º 317, 15 agosto 1811) incluyó además algunos argumentos pintorescos, como la justificación de las restricciones de acceso por la existencia de un número limitado de oficios militares y el deseo de que no hubiera más solicitantes que puestos disponibles. También en las respuestas, tras los incidentes a que dicha intervención dio lugar, hubo actuaciones llamativas; en especial, la de Golfín, quien tras recordar su condición de noble, anunció en respuesta a los ataques que se iba con su regimiento a la isla de León y esperaba tener la «ocasión de acreditar mi ardor en la defensa de mi Patria».

¹⁹ Las críticas de Golfín en *DS*. n.º 316. 14 agosto 1811.

concesiones de honores, sino los méritos propios los que decidían el valor para la sociedad de cada individuo.

El rey puede hacer que un ciudadano no sea pechero, ni preso por deudas, ni comprendido en las cargas comunes a que están sujetos los que no son nobles, pero no puede hacer que sea docto ni esté dotado de talento y de aplicación y de otras prendas por su talento y por su instrucción respecto del bien que puede sacar de él la patria (Villanueva).

De aquí, tercer principio, que los cargos militares, y no sólo ellos, debieran confiarse a los «idóneos» para estos puestos; idoneidad que en el terreno que nos ocupa era «el resultado del valor, del talento militar y del lleno de conocimientos necesarios para desempeñar bien estos empleos», y no del nacimiento o la sangre (Villanueva). Era necesario, entonces, abrir el camino para que todos pudieran demostrar sus virtudes y aspirar a los puestos más altos, como ya se venía haciendo en las ciencias, e incluso en la Iglesia (que, con ser tan alta su misión, no exigía para las dignidades y condecoraciones «otras prendas que la virtud, el talento y la disposición») (García Herreros). Y, por fin, un cuarto principio en el que se hizo hincapié de forma reiterada: que lo que hacía «odiosas, injustas e impolíticas» a las distinciones y privilegios era su carácter de exclusividad, en virtud del cual se cerraba el acceso a la mayoría de los ciudadanos.

Enhorabuena que haya nobleza y distinciones hereditarias, homenaje tal vez debido a los hijos de aquellos varones respetables, que con su saber y sus afanes en otro tiempo honraron a la Patria; pero no se cierre la entrada a esos honores a los que desgraciadamente no tuvieron la feliz casualidad de nacer nobles» (Preámbulo de la Comisión).

«Haya enhorabuena distinciones que sirvan de premio a unos y de estímulo a otros, para empeñarlos a todos a que cooperen a los fines de la sociedad con el esfuerzo que exigen las grandes acciones; pero reconózcase al mismo tiempo el igual derecho que todos tienen a aspirar a las distinciones, con el que son incompatibles las exclusivas de que tratamos (García Herreros).

Porque, añadía García Herreros, «la injusticia de esta exclusiva nace del indispensable derecho que tienen todos los individuos de una sociedad a que sus buenas acciones sean premiadas, así como quedan sujetos a la pena por las malas»²⁰.

²⁰ Las intervenciones de VILLANUEVA y GARCÍA HERREROS en *DS*. n.º 313, 11 agosto 1811.

Premios para los buenos, al margen de su origen social, y castigos para los malos, fuera cual fuera su condición: tal era, en su acepción fundamental, el sentido de la igualdad para los liberales. Se encargó de señalarlo Juan Nicasio Gallego: nada de igualdades absolutas o «quiméricas»; de lo que se trataba era «de la igualdad, o por mejor decir de la imparcialidad de las leyes, y que consiste en que éstas comprendan a todos. Si una ley dice “muera quien mata” la igualdad estriba en que si hace una muerte un grande, un noble, un clérigo, sufren la pena como la sufriría un artesano y un pordiosero». No era incompatible, por ello, tal igualdad con las diferencias entre las «clases del Estado», tanto si ese Estado era una monarquía, caso de España, como si se vivía bajo un sistema republicano. Porque también en una república había diferencias y distinciones: incluso en ella «se distinguirá, y será más conocido y considerado el sabio que el ignorante, el industrioso y aplicado que el indolente y perezoso, el que haga una acción ilustre que el egoísta metido en la oscuridad, y aun si se quiere, siempre se ha de distinguir el rico del miserable y mendigo» (Manuel Luján)²¹.

No cabe duda de que estos argumentos representaban el sentir mayoritario de las Cortes. Prueba de ello fue el triunfo de la propuesta reformadora, después de media docena de sesiones de debate. Aunque el éxito no fue absoluto, y los redactores del texto tuvieron que eliminar, en la versión definitiva, la crítica del estamento nobiliario para dejar reducida la explicación inicial a un simple reconocimiento de los «heroicos esfuerzos» realizados durante la guerra por «los españoles de todas clases». Más aún: las Cortes acabaron aceptando, para su discusión posterior, una última propuesta que introducía un nuevo tema en el debate. Si ya no eran necesarias las pruebas de nobleza, al menos convendría exigir —en opinión del canónigo Ros, redactor de esta proposición adicional— pruebas de «buena educación y costumbres» para entrar en los colegios militares. Porque para tener buenos oficiales, no bastaba con ampliar el número de aspirantes, ni con darles la instrucción técnica y los conocimientos científicos adecuados. Si antes de eso, los alumnos no habían recibido «una buena educación política y cristiana» de sus padres, ¿qué colegio sería capaz de «extirpar las perversas ideas» adquiridas en la infancia e imprimir en los «tiernos corazones» de los jóvenes el sentido del honor y «los sentimientos generosos que son tan preciosos en los que se destinan a la profesión militar»?²²

²¹ La intervención de GALLEGO en *DS*. n.º 317, 15 agosto 1811; y la de LUJÁN, en la sesión del día 13 de ese mes (*DS*. n.º 315).

²² La propuesta de ROS en *DS*. n.º 319, 17 agosto 1811. No parece que llegara

Que esta propuesta no llegara a ser discutida, no es razón suficiente para menospreciarla. De hecho, planteaba un nuevo problema a la hora de precisar el sentido de la igualdad; un problema que reaparecería poco después, aunque en un contexto sustancialmente distinto ²².

4. Español y ciudadano: igualdad civil e igualdad política

Para que la pretendida igualdad tuviera su más completa plasmación, y a la vez se delimitara con claridad quiénes debían beneficiarse de ella, era necesario recogerla y precisar su sentido en la propia ley fundamental. Aunque la precisión planteaba algunos problemas: sobre todo, el derivado de la diversidad de situaciones de los habitantes del territorio español en ambos hemisferios, que llevó a los redactores de la Constitución a la definición de dos condiciones distintas, la de *español* y la de *ciudadano*. Una diferenciación que, de nuevo, provocaría duros enfrentamientos, si bien en esta ocasión las posiciones contrapuestas no respondían a concepciones ideológicas alternativas, sino a la procedencia peninsular o americana de los diputados.

El punto de partida para la elaboración del texto constitucional, y a cuya interpretación se dedicaron más tarde con gran intensidad varios diputados, era el decreto de 15 de octubre de 1810. Del hecho de que los dominios españoles de ambos hemisferios formaban «una sola y misma monarquía, una misma y sola nación, y una sola familia» se deducía en ese decreto que «los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos o ultramarinos son iguales en derechos a los de esta Península». Pero al margen de ese reconocimiento de igualdad, no se aclaraba cuál sería la situación de los habitantes de los territorios españoles que no eran originarios de dichos dominios: es decir, de los esclavos, y más en general de las «castas». En torno a unos y otros girarían varias polémicas posteriores.

a discutirse, porque inmediatamente después de este debate la atención de las Cortes se centró en el examen del texto de la Constitución. El texto del decreto de 17 agosto 1811, en *Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes de Cádiz* (reedición facsimilar: Madrid, 1987) tomo I, pp. 223-224. Tampoco parece que esta norma tuviera un efecto inmediato: dos años después, las Cortes volvieron a promulgar un decreto, de 9 marzo 1813, que en su artículo 1 reiteraba la prohibición de admitir «informaciones de nobleza» para la entrada en los colegios, academias o cuerpos militares «aunque los interesados quieran presentarla voluntariamente», al tiempo que en el artículo 2 prohibía el uso de «expresiones ni distinciones que contribuyan a formentar entre sus individuos las perjudiciales ideas de desigualdad legal, o la rivalidad de clases, salvos, sin embargo, los tratamientos respectivos con arreglo a las leyes» (*ibíd.* II, 807-808).

En relación con los esclavos, resultaron infructuosas las propuestas de Agustín de Argüelles y el diputado mexicano Alcocer para suprimir el «infame tráfico» y otorgar la libertad al menos a los hijos de quienes vivían sometidos a la esclavitud. Tampoco tuvieron mejor resultado los esfuerzos abolicionistas posteriores de Isidoro de Antillón. Frente a todos ellos, los diputados aceptaron, en palabras de Mexia, que la desaparición de la esclavitud era «negocio que requiere mucha meditación, pulso y tino, porque el liberar de una vez una inmensa multitud de esclavos, a más de arruinar a sus dueños, podría traer desgraciadas consecuencias al Estado». Y para evitar el peligro, aceptaron sin más el mantenimiento de la situación sin ningún cambio sustancial. Lo que en el terreno de las declaraciones constitucionales vino a suponer la exclusión de los esclavos de la condición de español, y de los derechos que a ella correspondían, cuyo disfrute se restringió a «los hombres libres, nacidos y avecindados en los dominios de las Españas», y en todo caso a los libertos, una vez alcanzada esta condición (art. 5) ²³.

Como la Constitución no incluyó, a diferencia de los textos revolucionarios franceses, una explícita declaración de derechos, sino que se limitó a mencionar, en su artículo 4, «la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos», en la definición del *español* se hicieron más visibles los deberes u «obligaciones» que los derechos. Se encontraban entre ellas el amor a la patria, la exigencia de «ser justos y benéficos», la fidelidad a la Constitución, la obediencia a las leyes, el respeto a las autoridades establecidas, la contribución «sin distinción alguna... en proporción a sus haberes» a los gastos estatales, e incluso la participación en la defensa de la patria «con las armas, cuando sea llamado por la ley» (arts. 6 a 9). En cambio, una nueva categoría, la de *ciudadano español*, había resultado más afortunada a la hora de definir su cuota de derechos. La condición de ciudadano abría a quienes disfrutaban de ella la posibilidad de elegir y ser elegidos para los «empleos de república» (art. 23), e incluso la de convertirse en «representantes de la nación» siempre que dispusieran de «una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios»

²³ El decreto de 15 octubre 1810, en *Col. Decretos*, I, 36. El debate sobre la esclavitud está recogido en *Actas de las Cortes de Cádiz* (Antología dirigida por TIerno GALVÁN, Enrique). Madrid, 1964. I, 55 ss.; y ha sido examinado recientemente por MARTÍNEZ CARRERAS, José U. «La abolición de la esclavitud en España durante el siglo XIX», en VV.AA. *Esclavitud y derechos humanos* (Edición de F. de Solano y A. Guimera). Madrid, 1990. pp. 66-69. Conviene no olvidar que la expresión «hombres libres» no se limitaba a excluir a las mujeres (como ha señalado CLAVERO, Bartolomé. «Cara oculta de la Constitución: Sexo y Trabajo». *Revista de las Cortes Generales*. n.º 10, 1987. pp. 11-25), sino que iba dirigida a negar a los esclavos la condición de español.

(art. 92). Como señaló Agustín de Argüelles, de acuerdo con el primero de estos artículos «los individuos de que se habla pueden ser desde este momento prebendados, magistrados, prelados, eclesiásticos, ministros, consejeros de Estado, virreyes y capitanes generales»; al tiempo que por el segundo «pueden y deben ser procuradores de Cortes, no sólo nombrar a quienes hagan sus veces, sino venir al Congreso nacional a representarse a sí mismos, a sus conciudadanos, a la nación entera». O lo que era lo mismo, el título de ciudadano «habilita a todo español para serlo todo en su país, sin que reglamentos ni privilegios de cuerpos ni establecimientos puedan rehusar su admisión»²⁴.

El problema surgió porque las dos condiciones no eran intercambiables. No todos los naturales, no todos los españoles podían conseguir, según el proyecto de Constitución, la «apreciable condición de ciudadano». Antes al contrario, en dicho proyecto se incluían algunas restricciones con el fin de evitar la entrada indiscriminada en la «asociación política». Dos de ellas tuvieron especial importancia: la primera, que dio lugar a un intenso debate, recortaba el acceso a la condición de ciudadano a las *castas*, es decir, a «los españoles que por cualquier línea traen origen de Africa»; la segunda suspendía el ejercicio de los derechos de ciudadanía a quienes trabajaban como sirvientes domésticos (además de a los incapacitados, los sometidos a proceso criminal, los deudores o aquellos que no tenían «empleo, oficio o modo de vivir conocido»).

En el primero de esos supuestos, la limitación no era absoluta, ya que la comisión había dejado abierto un camino para la obtención por las *castas* de la condición de ciudadano. Se trataba, cómo no, de la «puerta de la virtud y el merecimiento», que podrían atravesar quienes realizaran «servicios eminentes» o se distinguieran «por sus talentos, su aplicación y su conducta» (siempre que, en este último caso, fueran además hijos de legítimo matrimonio, de padres libres, estuvieran casados con mujeres igualmente libres y se dedicaran a «alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio, suficiente a mantener su casa y educar sus hijos con honradez»). Pero a los diputados americanos no les satisfizo tal propuesta. Para empezar, la puerta resultaba demasiado estrecha: dada la situación de los originarios de Africa, en la mayoría de las ocasiones sería imposible reunir tantos requisitos. Pero además, la segregación de las castas —a las que les tocaban los deberes, pero no los derechos— resultaba abiertamente discriminatoria, al menos a juicio de este sector de diputados. «Es injusticia semejante negativa» a conceder la ciudadanía

²⁴ La intervención de ARGÜELLES en DS. n.º 337, 4 septiembre 1811.

a quienes sufrían al igual que los demás españoles las cargas del Estado, explicó el diputado Alcocer; porque los originarios de Africa «defienden a la Patria, componiéndose de la mayor parte de ellos los regimientos veteranos y las milicias, y ejercen casi exclusivamente en América los oficios y las artes, siendo el atlante que sostiene el ramo de la industria tan productiva al erario como indispensable a la sociedad». «Las castas —remachó Castillo— son las que en América casi exclusivamente ejercen la agricultura, las artes, trabajan las minas y se ocupan en el servicio de las armas de Vuestra Majestad.» Dicho en otros términos, si la igualdad era un derecho de todos los hombres libres, y si los miembros de las castas además de libres eran soldados y contribuyentes, «¿por qué no se les ha de honrar y contar entre los ciudadanos?». Corolario de esta argumentación era la propuesta, que hicieron suya la mayoría de los diputados americanos, de concesión automática de la condición de ciudadano a todos los originarios de Africa «hijos de padres ingenuos, que ejerzan alguna profesión o industria útil o tengan alguna propiedad con que puedan subsistir honradamente»²⁵.

No era fácil responder a tal argumentación. Con evidente incomodidad, los liberales metropolitanos contestaron de muy diversas formas. Unos se apoyaron en razones de «conveniencia» y «utilidad política», y rechazaron la acusación de injusticia sobre la base de que no se privaba a las castas de un derecho del que hubieran éstas disfrutado con anterioridad; otros, y a veces los mismos, explicaron que el trato otorgado por España a esos habitantes de sus dominios era más humano y considerado que el de otras naciones europeas; en alguna intervención se reconoció, como razón oculta, el peligro de que la concesión del derecho de voto a las castas llevara a una representación americana superior a la peninsular. Pero los argumentos más sólidos, y menos apegados a la política inmediata, se refirieron a dos cuestiones básicas. Una de ellas vinculaba la participación política al nivel de conocimientos de los individuos. Al igual que se había incluido la exigencia de que a partir de 1830 quienes entraran en la condición de ciudadano deberían saber leer y escribir (art. 25), se podía justificar ahora la exclusión de las castas como resultado de las deficiencias de su educación:

El inmenso número de originarios de Africa establecidos en los países de Ultramar —explicaba Argüelles en su *Discurso Preliminar*—, sus diferentes

²⁵ Las intervenciones de ALCOCER y CASTILLO, y la propuesta de URÍA, en la sesión de 4 septiembre 1811 (DS. n.º 337); la crítica a los «servicios eminentes», en la intervención de ARISPE en la sesión del día siguiente (DS. n.º 338).

condiciones, el estado de civilización y cultura en que la mayor parte de ellos se halla en el día, han exigido mucho cuidado y diligencia para no agravar su actual situación, ni comprometer por otro lado el interés y seguridad de aquellas vastas provincias.

Argumento que repitió García Herreros, aprovechando además la ocasión para devolver a los americanos las críticas recibidas: no era

el color ni lo demás sobre que se ha declamado la regla que ha seguido la comisión, ni es el origen solamente, que eso no exige tantas condiciones, sino el destino a que los han aplicado los mismos americanos, el abandono con que los han educado y las malas costumbres, que son una consecuencia inevitable de aquél,

lo que había provocado el rechazo a la concesión automática de la ciudadanía²⁶.

Junto a las exigencias educativas, había otra línea argumental complementaria, en la que también se apoyaron los miembros de la comisión redactora del texto constitucional. Era la diferenciación entre los derechos civiles y los políticos. Aunque no resultaba fácil trazar una línea de demarcación, como reconoció el mismo García Herberos, la divisoria pasaba por el hecho de que los primeros derivaban de la ley natural, mientras los segundos emanaban de la legislación política propia de cada Estado. Por razones de justicia —añadió Muñoz Torrero— los derechos civiles tenían que ser «comunes a todos los individuos que componen la nación»; en cambio, el criterio para delimitar el ejercicio de los derechos políticos no era el de la justicia, sino «el bien general y las diferentes formas de gobierno». Por eso, mientras aquéllos no podían negarse a «ninguno de los que componen la nación, por ser una consecuencia inmediata del derecho natural», éstos sí que podían «sufrir aquellas limitaciones que convengan a la felicidad pública (Espiga)²⁷.

²⁶ El texto de ARGÜELLES, en *Discurso preliminar a la Constitución de 1812* (Introducción de SÁNCHEZ AGESTA, Luis). Madrid, 1981. p. 81. Y la intervención de GARCÍA HERREROS en *DS*. n.º 340. 7 septiembre 1811.

²⁷ La intervención de MUÑOZ TORRERO en *DS*. n.º 339, 6 septiembre 1811. La de Espiga, en la sesión del día siguiente (*DS*. n.º 340). El éxito de la argumentación de los liberales metropolitanos no fue absoluto: tuvieron que admitir algunas correcciones que dulcificaban su texto inicial, como la reducción de los «servicios eminentes» del texto inicial a «servicios cualificados» y la supresión de la coletilla en virtud de la cual el capital exigido debía ser «suficiente a mantener su casa y educar sus hijos con honradez». Incluso tuvieron que aceptar un reconocimiento expreso, propuesto por el diputado Castillo, de la plena igualdad de las castas en todas las actividades que no exigieran expresamente la condición de ciudadano: en las universidades, los seminarios o comunidades religiosas, y en «todas las demás corporaciones, oficios o empleos

Con esa diferenciación, que, por supuesto, no fue aceptada de buen grado por los diputados americanos, se daba un paso más en la definición de la igualdad. Una cosa era la igualdad civil, de la que todos los españoles podían beneficiarse, y que incluía según la Constitución la igualdad ante la ley y la desaparición de los privilegios en el sistema de contribuciones; y otra, muy distinta, la participación en la vida política y el derecho a ocupar cargos públicos, es decir, los derechos políticos de los que algunos sectores como las castas quedaban excluidos. Y no sólo las castas; tampoco se admitió en este campo restringido a las mujeres, sin que se diera ninguna justificación de tal medida (la única mención al «sexo escondido», como lo ha denominado Clavero, en la intervención de Muñoz Torrero presentaba como algo evidente e indiscutible que las mujeres estaban desprovistas del derecho a participar en la política). Por fin, aunque no se tratara de una exclusión con carácter definitivo, se suspendía el ejercicio de tales derechos en el caso de los sirvientes domésticos.

Tampoco se consideró necesario en este caso explicar el motivo de la suspensión; pero sí se trató de aclarar, a petición del diputado Golfín, la dimensión exacta de los afectados por ella. En el texto de la comisión, quizá por influencia de la Constitución francesa de 1791, la fórmula utilizada era la de «sirviente a soldada de otro», mucho más amplia e imprecisa. De mantenerse esa expresión, arguyó de inmediato Golfín, «muchos individuos utilísimos al Estado, tales como los aperadores de los cortijos, los mayoresales y otros varios dependientes de los labradores hacendados, los empleados en las fábricas, los cajeros de las casas de comercio, etc., los cuales sirven todos a soldada de otro» quedarían incluidos en tal suspensión; incluso la mayor parte de los «beneméritos patriotas» que, una vez acabada la guerra, tendrían que trabajar como asalariados en «las labores del campo, los talleres, la industria, los escritorios de comercio» acabarían desprovistos de la plena ciudadanía. Pero no era éste el sentido que los redactores habían pretendido dar a su texto, como de inmediato manifestaron: a quien se privaba del voto era al «criado destinado sólo al servicio de la persona», es decir, al «sirviente doméstico», y no al resto de los asalariados o trabajadores dependientes, «cuyos servicios no eran meramente personales» y con los que no tenía nada que ver la suspensión ²⁸.

en que por constitución o por ley se requiere la cualidad de español» (La reforma del texto, aprobada en la sesión de 10 de septiembre de 1811, en *DS.* n.º 343; la propuesta de CASTILLO, aprobada al día siguiente, en *DS.* n.º 344).

²⁸ La intervención de GOLFÍN, y las aclaraciones posteriores, en *DS.* n.º 342, 9 septiembre 1811. La identificación entre sirviente y asalariado ha servido a CLAVERO, para construir un «modelo constitucional», al que a su juicio se ajusta el texto gaditano, en

En el fondo, y así como la falta de una educación adecuada había servido de criterio para excluir a las castas, ahora era la dependencia directa de otro, la falta de autonomía, lo que justificaba el rechazo de mujeres y sirvientes domésticos. La mezcla de ambos criterios otorgó a la Constitución española de 1812 unas características peculiares, que quedarán más destacadas si las contrastamos con los textos constitucionales franceses, en los que sin duda los redactores del proyecto se habían inspirado, al menos en parte. Es cierto que la definición del ciudadano remitía directamente a la Constitución jacobina de 1793, como podrá observar quien compare los artículos correspondientes (arts. 19-21 y 24-26 del texto español, y arts. 4-6 del francés); pero los diputados gaditanos, enemigos de la «igualdad jacobina», no aceptaron la universalidad del derecho de voto que definía a ésta. Claro que tampoco utilizaron las exigencias, mucho más restrictivas, de la Constitución de 1791, con la que por otro lado compartían la definición general de la igualdad civil. Mientras para ser «ciudadano activo» hacía falta, según la primera Constitución francesa, pagar una contribución equivalente como mínimo al valor de tres jornadas de trabajo (Tít. III, Cap. I, Sec. II, art. 2), y para llegar a *elector* se necesitaba ser propietario o usufructuario de bienes cuyas rentas superaran el valor de 150 jornadas de trabajo (Tit. III, Cap. I, Sec. II, art. 7 y Sec. III, art. 1), en el texto español las exigencias económicas o no aparecían o estaban muy amortiguadas. De forma explícita sólo se recogían como condición imprescindible para ser diputado, y únicamente en la forma genérica de «disponer de una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios» (art. 92); incluso en este caso la comisión redactora había pensado en dejar momentáneamente en suspenso dicho requisito. Y no porque los redactores no creyeran en que «nada arraiga más al ciudadano y estrecha tanto los vínculos que le unen a su patria como la propiedad territorial o la industrial afecta a la primera», como escribió Argüelles en el *Discurso preliminar*; sino porque pensaban que era necesario remover antes los obstáculos que habían impedido hasta entonces la libre circulación de los bienes²⁹.

sus artículos «Amos y sirvientes: ¿primer modelo constitucional» (*Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1986, LVI, 995-1016), y «Cara oculta de la Constitución...». Tal equiparación, y la deducción de que la Constitución de Cádiz negaba el derecho de voto a todo asalariado (*Manual de historia constitucional de España*, Madrid, 1989, p. 31), no se ajustan a la realidad, como pone de manifiesto el debate recogido en el texto (y como ya señaló Alicia FIESTAS, en su reseña de un libro anterior del mismo autor, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1985, LV, 837-842).

²⁹ Los textos constitucionales franceses, en DUVERGER, M. *Constitutions et documents politiques*. París, 1986. La opinión de ARGÜELLES, en *Discurso preliminar*, p. 85.

Menos democrático, en suma, que la Constitución jacobina, pero mucho más abierto en cuanto a la participación política que la Constitución monárquica de 1791, el texto de Cádiz se diferenciaba también de las posiciones niveladoras de los radicales ingleses del siglo XVII, y de su defensa de una democracia de pequeños propietarios. Aunque existía una evidente semejanza en los términos, en concreto en lo relativo a la exclusión de los «sirvientes domésticos», esta expresión que para los *levellers* podía resultar equiparable a la de asalariado, en España únicamente se aplicaba al «criado destinado sólo al servicio de la persona» de su amo³⁰.

5. Igualdad jurisdiccional y derechos señoriales

No bastaba, por supuesto, con declarar la igualdad de los españoles ante la ley en el texto constitucional. Era necesario, además, remover los obstáculos que impedían la realización de esta igualdad, entre los cuales ocupaban un lugar preeminente los derechos señoriales de carácter jurisdiccional. De aquí que en los primeros meses de 1811 algunos diputados liberales presentaran diversas propuestas para conseguir la desaparición de los mismos. Ahora bien, tales derechos estaban íntimamente relacionados con los demás componentes del régimen señorial; en concreto, con la existencia de señoríos territoriales y solariegos, de los que no era fácil a veces distinguir los señoríos jurisdiccionales; y también con el cobro por los señores de derechos privativos y exclusivos de muy variado origen, pero cuya pervivencia impedía el establecimiento de la igualdad contributiva. De esta mezcla de cuestiones derivó la larga duración y el alto grado de complejidad de las discusiones sobre la abolición del régimen señorial.

Ni siquiera estaban de acuerdo los diputados sobre la importancia del problema que iban a discutir. Las primeras propuestas habían insistido en la extremada gravedad del mismo. La «desmedida liberalidad» de los monarcas había conducido, explicó Alonso y López, a separar del patrimonio de la Corona «grandes predios, fincas y derechos de mucho valor», de manera que se podía ver en esa enajenación «una de las [causas] más eficaces» de la «decadencia de nuestra prosperidad nacional»³¹. «Nada contribuye más poderosa-

³⁰ Sobre la influencia *leveller*, en un sentido contrario al señalado en el texto, véase CLAVERO, B. «Amos y sirvientes...», *art. cit.*

³¹ ALONSO y LÓPEZ ofreció en su intervención datos concretos sobre la extensión de los señoríos: frente a 17.559.900 aranzadas de realengo, los señoríos seculares ocu-

mente a la infelicidad de los pueblos que el estar sujetos a jurisdicciones y señoríos particulares», señaló por su parte Lloret. Desde otra óptica, también los beneficiarios del régimen señorial pusieron de manifiesto la importancia que para ellos tenía el debate en una representación en la que pedían que se aclarasen los términos de la propuesta abolicionista de García Herreros y se sometiese su contenido a «prolijo y detenido examen»; representación que supuso, como ha señalado Artola, el único momento en que los nobles elevaron su voz de forma colectiva, aunque no consiguieran arrastrar a todos los componentes del estamento³².

En contraste con estas actitudes, otras intervenciones de uno y otro bando se refirieron a la escasa envergadura, en su opinión, de la jurisdicción señorial. «¿A qué se reduce la jurisdicción de señorío, de la cual se habla por algunos con tanto aparato?», preguntaba en su intervención a favor del señorío Lázaro de Dou:

A cero, a nada, a menos que nada, esto es a gravamen. Si el alcalde de señorío debe tener las mismas cualidades que los demás, si ha de observar, como todos, las leyes relativas a prisión y penas; si tiene expresa prohibición de imponer pena corporal sin que lo autorice la sala del crimen, es claro que ningún daño puede traer su jurisdicción que no lo pueda igualmente causar la del magistrado real.

Estaba de acuerdo con él, desde el otro bando, Agustín de Argüelles: los derechos jurisdiccionales «son poco útiles a sus dueños», de manera que su conservación respondía más a «la vanidad y altanería de los grandes y señores» que a razones económicas, y su abolición redundaría «a la larga necesariamente en utilidad misma de los que los pierden»³³.

¿A qué se debía esta disparidad de juicios? Sin duda, a la diversidad de cuestiones que las propuestas, en especial las presentadas por García Herreros en torno a las que giró la discusión, habían colocado sobre el tapete. En su primera formulación, en la sesión de 1 de junio de 1811, el diputado por Soria pedía la aprobación de un decreto

paban 28.306.700 aranzadas, y los de abadengo —incluidas las Ordenes militares— 9.093.400 aranzadas (*DS*. n.º 243, 1 junio 1811).

³² La intervención de LLORET en *DS*. n.º 243, 1 junio 1811. Sobre la representación parlamentaria, véase ARTOLA. *Orígenes*, I, 535-536.

³³ La intervención de Lázaro DE DOU en *DS*. n.º 247, 5 junio 1811, y la de ARGÜELLES, en la sesión del día siguiente (*DS*. n.º 248).

que restituya a la nación el goce de sus naturales, inherentes e imprescriptibles derechos, mandando que desde hoy queden incorporados a la Corona todos los señoríos, jurisdicciones, posesiones, fincas y cuanto se haya enajenado o donado, reservando a sus poseedores el reintegro a que tengan derecho, que resultará el examen de los títulos de adquisición, y el de las mejoras, cuyos juicios no suspenderán los efectos del decreto.

Pero tras la representación de los grandes de España, en el momento de comenzar la discusión, esta única propuesta se había dividido en siete proposiciones más detalladas. Mientras la primera de ellas reclamaba la incorporación a la Corona sólo de los señoríos jurisdiccionales y el nombramiento por la nación de «todas las justicias de señorío y de los demás funcionarios públicos» hasta entonces designados por los señores, y en la tercera se pedía la supresión de «todos los derechos privativos y exclusivos de caza, pesca, horno, molinos, aprovechamiento de aguas, pastos y demás de cualquier clase que sean», la segunda proposición resultaba más favorable para los señores al defender la conversión en propiedad particular de los señoríos territoriales y solariegos. Desapareció así el miedo a una alteración radical del régimen de propiedad que pocos días antes había movilizadado a los grandes de España; y con el miedo, se esfumó también mucha de la importancia que inicialmente se había otorgado al problema. Como señaló el diputado Guridi y Alcocer —que, por ser representante de Tlascala veía con más distancia el asunto—, al desaparecer el temor al «trastorno de las familias más ilustres» y asegurarles la continuidad de sus propiedades, la cuestión había acabado asemejándose al «preñado de los montes, de que por fin nació un pequeño animalejo». Aunque ello no impidió que los debates siguieran produciéndose con notable intensidad ³⁴.

No estará de más la pregunta por las causas del cambio en el planteamiento de los reformadores, desde la primera propuesta, más radical, de García Herreros a la segunda serie de proposiciones respetuosas con la propiedad de los señores. A veces se ha interpretado este paso del radicalismo a la moderación como una consecuencia de la presión de los grandes de España; aunque no se entiende, entonces, por qué no consiguieron también la desaparición de las medidas abolicionistas que afectaban a sus derechos exclusivos. Por eso, y a partir de las intervenciones en el debate, hay que pensar en la existencia de otros factores que, junto con las presiones, desempeñaron un papel relevante en el resultado final.

³⁴ Las propuestas de GARCÍA HERREROS en *DS.* n.º 247, 5 junio 1811; y la intervención de GURIDI, en la sesión del 10 junio (*DS.* n.º 252).

Para empezar, y a diferencia de lo ocurrido en la Francia revolucionaria, en España no estalló un movimiento campesino de envergadura, dispuesto a reclamar el reparto de las propiedades nobiliarias, que empujara a los diputados a asumir las propuestas más radicales. Pero, además, los reformadores estaban atrapados por sus convicciones ideológicas, y difícilmente podían enfrentarse, sin caer en contradicción, a la doctrina sobre el derecho absoluto de propiedad que ellos mismos habían elaborado. Con suma habilidad se lo recordó Lázaro de Dou:

Hemos sentado que el ciudadano ha de ser libre con seguridad en su persona y bienes, que nadie puede ser condenado sin ser oído, que a toda costa debe sostenerse la fe pública, que el Estado debe ser sumamente religioso en el cumplimiento de los pactos y que ha de ser sagrado el derecho de propiedad, y a renglón seguido proponemos que a 30.000 ciudadanos, o acaso más, contra lo pactado, contra lo establecido en las leyes de la nación, contra el parecer de los fiscales más ilustrados, contra toda orden judicial y extrajudicial, se les despoje sin oírlos y sin reintegrarles su contingente de las propiedades y derechos de que han gozado pacíficamente por espacio de ocho o más siglos.

Desde la posición abolicionista, Manuel Luján reconocía, por su parte, que por motivos de «conveniencia pública, justicia y razón» debían quedar excluidas de la incorporación a la Corona las propiedades obtenidas por sus dueños por compra, o como resultado de donaciones de la misma Corona «en remuneración de servicios a la patria»; o incluso aquellas otras fincas o propiedades que «si se retraen o incorporan, harían infeliz a un ciudadano bien acomodado, sin que de ello se hubiese de seguir una grande utilidad a la nación, que si ha de entregar el precio de la alhaja percibiría de ella menores productos»³⁵.

Hay, por fin, una última causa que añadir a ese «idolátrico respeto de los liberales por la propiedad particular», como lo ha definido Artola. Entre las preocupaciones de los reformadores, ocupaban un lugar más destacado los problemas políticos que los económicos; y su idea de la igualdad les impulsaba de forma prioritaria a la lucha para acabar con la desigualdad en el terreno político y jurisdiccional,

³⁵ La intervención de Lázaro DE DOU ya citada, en *DS*. n.º 247; la explicación de MANUEL LUJÁN, en la segunda parte de su intervención, en la sesión de 5 junio (*DS*. n.º 247). Luján trató de demostrar que no había diferencias entre la propuesta inicial, más general, y las nuevas, más detalladas: «Estas proposiciones no solamente se contenían en la primera que formó y amplió [García Herreros] en su nervioso y elocuente discurso, sino que son la misma, mismísima proposición que se discute, dividida en todos los extremos de que debe constar».

y no a la búsqueda de una «quimérica», a su juicio, igualdad de gozes. En la argumentación abolicionista, además de los largos desarrollos históricos en torno a las atribuciones de los monarcas para disponer de los bienes del Estado, lo que apareció constantemente fue la crítica a las diferencias entre los ciudadanos en los terrenos del gobierno, la administración de justicia o el pago de tributos; y, de forma complementaria, la reclamación de una soberanía nacional plena, es decir, una e indivisible. Desde la aprobación del principio de la soberanía nacional por el decreto de 15 de septiembre de 1810, decía en su propuesta Alonso y Lopez, «no debe ser respetada sino una misma ley, ni tampoco temida más que una misma justicia, pues que repugna a la libertad y grandeza del hombre la existencia de vasallajes instituidos a favor de los que son vasallos o súbditos de Vuestra Majestad y el que existan imperios parciales ingeridos en el imperio nacional». Todos los españoles, era opinión de Lloret, desean liberarse de «jurisdicciones y señoríos particulares» para convertirse en «súbditos únicamente de Vuestra Majestad»; porque «es ilegal, injusto y contradictorio que haya españoles que reconozcan y estén sujetos a otro señorío que el de la nación, del que son parte integrante». De forma aun más explícita, explicaba así Manuel Luján su idea de la soberanía nacional y de la incompatibilidad de las jurisdicciones señoriales con esa soberanía:

Los derechos señoriales, la jurisdicción, los cargos de la administración pública, son una parte integrante de la soberanía; ésta es indivisible, y todo y cada una de sus partes se hallan tan íntimamente unidas entre sí que es imposible separarlas sin destruir la soberanía. Este agregado de poder se llamó por los antiguos imperio, y por nuestros españoles, por nuestros mayores, señoría. El imperio, la señoría, se compone precisamente del poder de hacer leyes, del Poder Ejecutivo o del Gobierno y del poder judicial; arrancar del imperio, privando a la soberanía de cualquiera de las tres partes que la constituyen, es aniquilarla, destruirla en su raíz y reducirla al no ser, y cuando más, será una soberanía manca y deberá tenerse, no por imperio y soberanía, sino por cualquiera otra invención humana que se configura, hace y deshace al capricho del que la haya formado ³⁶.

Que la mayoría de los diputados compartía esta doctrina lo pusieron de manifiesto las múltiples intervenciones que repitieron la misma argumentación; entre ellas, las de Torrero, Argüelles, Villafañe, Aner o el propio García Herreros. Comparados con esta razón bá-

³⁶ Las expresiones de ALONSO y LÓPEZ, LLORET y GARCÍA HERREROS, en las intervenciones ya citadas; la cita de LUJÁN, en la primera parte de su intervención (*DS*, n.º 246, 4 junio 1811).

sica, otros argumentos tuvieron menor relevancia. La discusión sobre las atribuciones del monarca, apoyada en múltiples citas legales tanto por los partidarios como por los adversarios de la abolición, no podía llevar a otra conclusión que la apuntada por Aner: que la variedad de leyes en uno u otro sentido era «prueba convincente de que no había ley alguna fundamental, y que todo dependía del arbitrio de los reyes». Y el argumento de que, en paralelo con lo ocurrido durante la Reconquista, la recuperación del territorio español en la guerra contra el francés abría la posibilidad de un nuevo reparto en beneficio del pueblo, principal protagonista de la lucha, únicamente se empleó en las primeras sesiones del debate, y más como alegato retórico que como fundamento del cambio. Lo mismo que las referencias de Ostolaza, desde el bando contrario, al «influjo pestilencial» de las ideas francesas, que sólo merecieron una réplica contundente de Agustín de Argüelles³⁷.

En suma, más que las consideraciones sociales, o el interés por una reforma del sistema de propiedad, lo que movió a la mayoría de los diputados a apoyar la desaparición de los señoríos jurisdiccionales y de los derechos privativos de los señores fue el deseo de constituir un nuevo cuerpo político de ciudadanos iguales en sus derechos, y liberados de las cargas del despotismo y el «feudalismo» de los siglos precedentes. Incluso los símbolos de la dominación «feudal» resultaban ahora insoportables. «Que se destierre sin dilación del suelo español y de la vista del público el feudalismo visible de horcas, argollas y otros signos tiránicos e insultantes a la humanidad», fue la propuesta de Alonso y López. «Quedan abolidos los dictados de vasallo y vasallaje, y las prestaciones así reales como personales que deban su origen a título jurisdiccional» era, por su parte, la fórmula incluida en el artículo 4 del texto definitivo del decreto de 6 de agosto de 1811. Y para que no quedara duda, otro decreto dos años posterior exigía a los ayuntamientos la demolición de todos los signos de vasallaje aún existentes en edificios públicos, «puesto que los pueblos de la Nación española no reconocen ni reconocerán jamás otro seño-

³⁷ La intervención de ANER en *DS*. n.º 249, 7 junio 1811; la de OSTOLAZA había tenido lugar un día antes (*DS*. n.º 248). La argumentación sobre el derecho de reconquista fue utilizada, además de por GARCÍA HERREROS, por VILLANUEVA: «Los servicios prestados a los reyes por algunos señores libraron a los pueblos del yugo de los moros. Los servicios prestados a la nación por el pueblo han librado ahora a los señores de la tiranía de los franceses. Parece, pues, que, así como entonces fueron premiados los señores con menoscabo de los pueblos libres por ellos, sean ahora premiados los pueblos a costa de los señores, que sin este auxilio hubieran sido esclavos» (*DS*. n.º 246, 4 junio 1811). Pero este argumento desapareció de los debates desde el momento en que se reconoció la conversión en propiedad privada de los señoríos territoriales.

río que el de la Nación misma, y que su noble orgullo no sufriría tener a la vista un recuerdo continuo de su humillación»³⁸.

No es de extrañar, visto el planteamiento, que en el texto definitivo del decreto las medidas de carácter político y jurisdiccional aparecieran en primer plano, definidas con total claridad, mientras las de mayor repercusión económica quedaban relegadas a artículos posteriores y no suficientemente explicadas. No cabía ninguna duda sobre la incorporación a la Corona de los señoríos jurisdiccionales «de cualquier clase y condición que sean» (art. 1), sobre el cese inmediato de los Corregidores, Alcaldes Mayores y demás empleados señoriales (a excepción de los ayuntamientos y alcaldes ordinarios, que permanecería hasta fines de ese año) (art. 3), o sobre el nombramiento de Justicias y demás funcionarios públicos en los señoríos jurisdiccionales, de la misma forma que se hacía en los pueblos de realengo (art. 2). En cambio, el artículo 5 dio lugar a diversas interpretaciones, porque no estaba del todo claro si la incorporación a la Corona se limitaría a la jurisdicción, o iba a abarcar también la propiedad en el caso de los señoríos que incluían ambos componentes; aunque por el sentido del debate se podía deducir que la intención del legislador era dejar en manos de los señores la propiedad, salvo en casos excepcionales (la «interpretación restrictiva», a que se ha referido, Moxó). Tampoco se establecía con total precisión, en el artículo siguiente, qué derechos tenían carácter jurisdiccional, y quedaban por ello suprimidos, y cuáles se consideraban fruto de un «contrato libre», lo que permitiría a los señores seguir percibiéndolos; ni siquiera se sabía quiénes, los pueblos o bien los señores, deberían presentar las pruebas que demostraran uno u otro carácter, ya que sólo se exigían pruebas a los señores para recuperar el capital de los derechos que hubieran adquirido «por título oneroso» o para ser indemnizados por la pérdida de los recibidos como recompensa por «grandes servicios reconocidos» (art. 8). De estas indefiniciones derivarían de inmediato las abundantes protestas —procedentes tanto de los pueblos como de los señores— a que dio lugar la aplicación del de-

³⁸ El decreto de 6 agosto 1811, en *Col. Decretos*, I, 217-220; y el decreto de 26 mayo 1813, que ordenaba «quitar todos los signos de vasallaje que hubiere en los pueblos», en la misma obra (II, 878). La mayor importancia de las consideraciones políticas sobre las estrictamente económicas ha sido reconocida por algunos historiadores. Así GARCÍA SANZ señala que «la motivación inicial que inspiraba la abolición de los señoríos no era tanto económica y social como política» (GARCÍA SANZ, A. y GARRABOU, R. eds.: *Historia agraria de la España Contemporánea*, I, 39. Barcelona, 1985); y de forma aún más tajante, MOXÓ afirma que al ir «encaminada su obra esencialmente a privar de funciones públicas a los señores, [los diputados reformadores] miraron con indiferencia el destino de las tierras» (DE MOXÓ, Salvador. *La disolución del régimen señorial en España*. Madrid, 1965, p. 64).

creto, y las consultas a las Cortes, que éstas no pudieron resolver porque el restablecimiento del absolutismo impidió la discusión de un proyecto de ley aclaratorio preparado en 1813 por una comisión nombrada al efecto ³⁹.

Desde el punto de vista de las repercusiones económicas y sociales se puede decir, por ello, que el decreto sobre abolición de los señoríos no pasó de ser «una declaración de principios» (Artola). De hecho, no sirvió para transformar la estructura de la propiedad, sino que dejó subsistir los extensos dominios territoriales de los señores, convertidos ahora en propiedades privadas en el sentido moderno de estos términos. Pero de lo que no cabe duda es de su eficacia a la hora de eliminar la jurisdicción señorial y establecer la igualdad de los individuos bajo un único poder soberano. Ni siquiera Fernando VII se decidió a dar marcha atrás en este asunto; aunque en el período absolutista no era fácil entender que la finalidad básica del decreto había sido, en palabras de García Herreros, restituir a los españoles «la libertad civil, o sea la dignidad de hombres libres que se les había usurpado» ⁴⁰.

6. Libertad e igualdad: la difícil combinación

Mientras la tarea de los reformadores gaditanos consistió en acabar con los privilegios más visibles, en suprimir las desigualdades más evidentes y en restituir a los españoles la «dignidad de hombres libres» de la que la antigua barbarie les había privado, no hubo disparidades notables entre ellos. Los problemas surgieron, en cambio, cuando fue necesario establecer las bases económicas de la nueva sociedad. Fue entonces cuando se pusieron de manifiesto las discrepancias entre quienes defendían la más plena libertad individual, y con

³⁹ La votación de las distintas propuestas en *DS*. n.º 305 y 306, 3 y 4 agosto 1811. De las propuestas iniciales de GARCÍA HERREROS, los diputados sólo rechazaron, por 84 votos en contra frente a 56 a favor, la cuarta, que preveía la incorporación a la Corona de «todas las fincas enajenadas o donadas, que por su naturaleza contengan explícita o implícitamente la condición de *retro* o de reversión». La actitud negativa ante la misma se justificó por la fórmula de pago aplazado de dichas fincas: como señaló en voto leído MARTÍNEZ FORTÚN, «no convengo en que la nación le tome a poseedor alguno su propiedad si no le satisface su precio en el mismo día de la entrega, pues lo demás lo tengo por un engaño del cual debe la nación siempre alejarse...» (*DS*. n.º 272, 1 julio 1811). Sobre los problemas de interpretación, y el malestar de los pueblos, véase ARTOLA. *Orígenes*, I, 544-550; testimonios del malestar nobiliario, en MOXÓ. *La disolución*, pp. 56-58.

⁴⁰ La cita de GARCÍA HERREROS, en su intervención final en el debate (*DS*. n.º 272, 1 julio 1811).

ella el abandono de cualquier intervención estatal en la vida económica, en el más puro estilo de la economía política inglesa, y aquellos que pretendían avanzar al menos un paso más en el camino de la igualdad, y trasladaban al terreno de la economía sus opiniones contrarias a los privilegios y desigualdades.

Ambos sectores, aunque mejor sería decir ambas sensibilidades, compartían el respeto al «sagrado derecho de propiedad», en el nuevo sentido de estos términos. Pero mientras para algunos esta defensa de la propiedad individual y absoluta debía ir acompañada por un aumento en el número de propietarios, con el fin de acabar con una situación en la que «la mayor parte de la población es de pobres» (García Herreros), otros diputados consideraban preferible dejar actuar a las leyes del mercado sin ninguna interferencia para conseguir un aumento de la riqueza nacional, que esperaban redundaría al final también en beneficio de los menos favorecidos.

Las diferencias se hicieron visibles en las discusiones sobre los problemas agrarios. Ya en noviembre de 1811, el diputado catalán Aner había conseguido que se admitiera a discusión una propuesta que otorgaba la más plena libertad a los propietarios agrícolas: «Que se declare por ley que los dueños de fincas y heredades tienen absoluta libertad de cercarlas o acotarlas y aprovecharse exclusivamente de todos los frutos y pastos de las mismas en uso del sagrado derecho de propiedad». Dos años después, el decreto de 8 de junio de 1813 convertía esta propuesta en una norma legal totalmente beneficiosa para los propietarios agrícolas. Podían éstos cercar y acotar sus tierras y «disfrutarlas libre y exclusivamente, o arrendarlas como mejor les parezca, y destinarlas a labor, o a pasto, o a plantío, o al uso que más les acomode» (art. 1); en caso de arrendarlas, lo harían por el precio que libremente acordasen las dos partes, sin que ninguna de ellas pudiera «pretender que el precio estipulado se reduzca a tasación» (art. 2), y sin que el arrendatario adquiriera ningún derecho sobre la propiedad arrendada. Además de esta libertad de contratación, se declaraba la plena libertad para fijar los precios de los productos; y no sólo de los agrícolas, sino también de los ganados y sus esquilmos, de los obtenidos por la caza y la pesca, e incluso de «las obras del trabajo y de la industria». Con la liquidación adicional de las aduanas interiores y la supresión de las tasas municipales y de los embargos del grano recién cosechado, se consagraba por fin la más absoluta libertad de comercio: «Todo se podrá vender y revender al precio y en la manera que más acomode a sus dueños, con tal que no perjudiquen a la salud pública; y ninguna persona, corporación ni es-

tablecimiento tendrá privilegio de preferencia en las compras» (art. 8) ⁴¹.

No se podía pedir más, en la línea del más puro liberalismo económico, de lo que ofreció este decreto, mil veces glosado después por los historiadores. Lo que ocurre es que no fue la única medida legal de importancia en relación con la propiedad de las tierras. Antes de su promulgación se habían producido intensos debates en torno a un problema previo, o complementario: si la propiedad tenía que ser, por definición, individual y absoluta, ¿qué hacer con las tierras que no se ajustaban a esas características? En especial, con las propiedades de los estamentos privilegiados del período anterior, sometidas a medidas cautelares como el sistema de vinculación; o con aquellas cuyos titulares no eran individuos, sino colectividades, como ocurría con los bienes eclesiásticos; y, por supuesto, con los «terrenos comunes», bien fueran baldíos o se tratara de bienes propios de los pueblos.

Es bien sabido que en Cádiz, a pesar de que se presentaron diversas propuestas sobre ello, no se llegó a ninguna resolución respecto a las tierras vinculadas. Había, eso sí, un estado de opinión fuertemente crítico ante «el prurito de vincular, de que adolece nuestra nación, y la ilimitada facultad que para ello ha habido». Procedente de las doctrinas ilustradas, esta actitud adversa se basaba en los inconvenientes que la sustracción del comercio de una gran masa de bienes raíces suponía para el aumento de la riqueza nacional, y también para el objetivo de extender la propiedad y la condición de propietarios. Como explicó García Herreros, no bastaba con el aumento de la población para conseguir el incremento de la riqueza del reino; era necesario, además, que la población estuviera formada por «familias arraigadas» en la tierra, y no por pobres y miserables ⁴². En

⁴¹ La propuesta de ANER, en la sesión de 16 noviembre 1811, y el proceso que condujo al decreto de 8 junio 1813, en ARTOLA. *Orígenes*, I, 551-557. El texto del decreto —«la más trascendental de las reformas sociales llevadas a cabo por el liberalismo», según ARTOLA—, en *Col. Decretos*, II, 882-884.

⁴² «Nadie puede negar —afirmó GARCÍA HERREROS en la sesión de 21 de febrero de 1812— que la gran población es la mayor riqueza de los reinos, y que, por consiguiente, su mayor felicidad consiste en estar muy poblados de habitantes. Pero igualmente es cierto que si las familias no tienen arraigo, la población será de pobres, que pasando a ser mendigos, porque las enfermedades, la edad u otros accidentes los inutilizan para el trabajo, tan lejos están de constituir la riqueza del reino, que son un gravamen insoportable, un borrón que los deshonorra y que desaparece como el humo. La población permanente y en estado de multiplicarse es lo que constituye la verdadera riqueza, y ésta se halla en los reinos o provincias donde los bienes raíces circulan con más libertad y en mayor masa, pues éste es el fondo de la prosperidad general; y como los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y otras especies de vinculaciones hayan sustraído de la circulación una inmensa masa de bienes raíces, no pueden éstos estar repartidos ni las familias arraigadas, de que se sigue que la mayor parte de la población de España es de pobres, que no puede ser permanente, y que el reino carece

cuanto a los bienes eclesiásticos, las propuestas desamortizadoras, ligadas en estos años a proyectos globales de reforma del clero regular, tampoco desembocaron en un plan definitivo, porque la finalización de las sesiones de las Cortes extraordinarias impidió la discusión de las medidas propuestas para el restablecimiento y reforma de las casas religiosas. Sólo se resolvió, por consiguiente, lo relativo a la conversión en propiedad privada de los baldíos y demás terrenos comunes.

Podía realizarse esta conversión de dos formas distintas, que reflejaban las dos actitudes ya mencionadas y que aparecieron con toda claridad en los debates: vendiendo sin trabas las tierras al mejor postor, o aprovechando la ocasión para aumentar, mediante el reparto, el número de propietarios. Los partidarios del liberalismo más estricto eran conscientes de que la venta «sin tanteos ni restricciones que alejen o retraigan al comprador» beneficiaría sobre todo a los ricos; pero confiaban, de acuerdo con la misma ortodoxia, en que al final las ventajas repercutirían también sobre el resto de la sociedad. Porque mientras los pobres no podían invertir en mejorar las tierras, el «hombre de caudales o rico» que dispusiera de ellas con toda libertad mejoraría sus rendimientos, explicó Lázaro de Dou, «ya sea con riego, ya con otro aprovechamiento», de manera que toda la actividad económica resultaría beneficiada. Más aún: de acuerdo con un curioso argumento del conde de Toreno, como los compradores adinerados, además de introducir mejoras en las tierras, acabarían repartiéndolas entre sus herederos, al final se conseguiría «la doble ventaja de la mejora en la propiedad y la división de ella entre muchos»⁴³.

Pero no era ésta la opinión mayoritaria entre los diputados. Muchos de ellos no se conformaban con el reparto en el testamento, y habían sido advertidos por Argüelles de la tendencia de las «clases opulentas» a consumir por entero sus rentas sin reservar «nada... de ordinario para aumentar la industria de la nación», de forma que sólo se podía confiar en la acumulación de capital por las «clases industriales» o productivas. De acuerdo con estas ideas, ya en agosto de 1811 se presentó un proyecto, que preveía la venta en pequeñas suertes de un tercio de los baldíos y propios, y la adjudicación por sorteo de los bienes invendidos entre «pelentrines, braceros y pegujaleros». Fórmula que algunos diputados radicalizaron al reclamar el

de su mayor riqueza y felicidad, debiendo ser por su situación y otras ventajas el más rico y feliz del mundo» (*Actas*, II, 882-883).

⁴³ Las citas de la intervención de DOU, Lázaro de, en la sesión de 14 de abril de 1812, y de la del conde de Toreno, cuatro días después, proceden de ARTOLA. *Orígenes*, I, 600 y 602.

reparto de la mitad de esas tierras entre los campesinos menos acomodados, para evitar que la venta sólo beneficiara a los pudientes. Sus propuestas, que combinaban el respeto a la propiedad privada con el afán reformista, quedaron perfectamente sintetizadas en el dictamen que la comisión de agricultura presentó a las Cortes en febrero de 1812: «(...) el Estado gana mucho si multiplica los propietarios, si hace tales a los que no lo son y si consigue que no haya en el suelo español una vara de terreno sin dueño determinado». Las medidas del decreto de 4 de enero de 1813 no fueron, por consiguiente, más que la cristalización final de esta preocupación mayoritaria ⁴⁴.

La conversión de baldíos y propios en propiedad particular, tal como quedó reflejada en dicho decreto, no tenía como únicos objetivos el alivio de la deficitaria Hacienda Pública, o el «fomento de la agricultura y la industria». Pretendía compensar también los esfuerzos realizados en los años anteriores por los defensores de la patria y, por último, servir de «socorro a los ciudadanos no propietarios». A éstos se les atribuía no más de una cuarta parte de los baldíos y realengos y, de ser necesarias, las tierras labrantías de propios y arbitrios, que serían repartidas de forma gratuita y por sorteo entre los vecinos sin tierras, a condición de que se dedicaran a su cultivo sin enajenarlas, al menos durante cuatro años, ni convertirlas en bienes vinculados o de manos muertas. La exigencia de cultivar directamente la suerte recibida era perentoria: «Si alguno de los agraciados (...) dejase en dos años consecutivos (...) de tenerla en aprovechamiento, la suerte será concedida a otro vecino más laborioso que carezca de tierra propia» ⁴⁵.

Es cierto que este reparto no se pudo llevar finalmente a cabo, por las circunstancias de la guerra y el restablecimiento posterior del régimen absoluto. Pero al menos su planteamiento reflejaba una concepción de la igualdad que iba más allá de la pura igualdad ante la ley; una concepción, dicho sea de paso, que no volvió a aparecer, salvo en algunas actitudes críticas, en las ocasiones posteriores en que los herederos del liberalismo gaditano llegaron al poder.

Si del campo pasamos a la ciudad, y del sector primario al secundario, también encontraremos testimonios de actitudes distintas, aunque en este caso no incompatibles, a la hora de diseñar la nueva sociedad. Las trabas fundamentales que en este sector existían para el desarrollo de la producción nacional procedían, a juicio de los dipu-

⁴⁴ Las consideraciones de ARCÚELLES, en su intervención de 15 marzo 1811, en ARTOLA. *Orígenes*, I, 574. El proceso que condujo al decreto de 4 enero 1813, en la misma obra, pp 593-603.

⁴⁵ El texto del decreto, en *Col. Decretos...*, II, 738-742.

tados reformadores, de la necesidad de obtener autorización gubernativa para el establecimiento de nuevas fábricas, y también de la pervivencia de los controles gremiales en la actividad artesanal. A combatir el primero de estos obstáculos se dirigió una propuesta del conde de Toreno sobre «el libre establecimiento de fábricas o artefactos de cualquier clase que sean, sin necesidad de permiso o licencia alguna». Apoyada por la Comisión de Hacienda, en virtud del principio de no injerencia estatal en la vida económica —«toda la protección que el Gobierno debe dispensar a la industria conviene se limite a no embarazar la acción de los particulares y a proteger su libertad»—, dicha propuesta fue, finalmente, defendida por Argüelles y el propio Toreno ante las reticencias del regente Ric. Frente al miedo de éste a los fraudes debidos a la «ambición y la malicia», que aparecerían inevitablemente de no existir un control estatal, Toreno y Argüelles se apoyaron en el papel corrector de la libre competencia. «Si yo compro paño o sombreros, tendré muy buen cuidado de examinar su calidad, y estoy seguro de no engañarme, y de que caerán las fábricas inferiores sin que la mano fiscal tenga para nada que entrometerse», señaló el primero, aprovechando además la ocasión para citar a Adam Smith y explicar que la «libertad suma» era el camino más seguro para el desarrollo de la industria. «Si cualquiera de estos jabones —añadió Argüelles— está mal hecho, mañana no tendrá despacho, y el fabricante quedará castigado por su mala fe con la poca venta», sin necesidad de veedores y vigilantes ⁴⁶.

Pero además de las «fábricas y artefactos» que tanto preocupaban a Toreno, existían pequeños talleres y artesanos independientes a los que perjudicaban especialmente los monopolios gremiales. Contra ellos se dirigió una segunda propuesta, procedente de la comisión de agricultura y que se incorporó al proyecto de decreto liberalizador. El rechazo de todo «examen, título e incorporación a los gremios respectivos» y la correlativa derogación en este punto de las ordenanzas gremiales, que eran los objetivos de esta propuesta, no significaban la desaparición de los gremios, pero sí la pérdida del control ejercido por ellos hasta entonces sobre el proceso productivo, y que Lázaro de Dou definió como «totalmente opuesto a la pública prosperidad». Aunque no había unanimidad en tan tajante definición, que fue combatida con cierta habilidad por el diputado mallorquín Antonio Llaneras. En una sociedad que se pretendía basar en

⁴⁶ La propuesta inicial de TORENO en *DS.* n.º 834, 26 abril 1813. El informe de la Comisión de Hacienda, en la sesión de 6 mayo (*DS.* n.º 844). La propuesta definitiva, en la sesión de 31 mayo (*DS.* n.º 869). Y las intervenciones de RIC, TORENO y ARGÜELLES, en la sesión de 3 de junio (*DS.* n.º 872).

el mérito y la capacidad, le parecía al párroco y diputado por Mallorca que estaba justificada la existencia de pruebas para poner de manifiesto las aptitudes de cada individuo.

¿Será posible que el examen, reconocido en todos los tiempos como medio necesario, y como la piedra de toque con que se prueba la capacidad o incapacidad del sujeto para entrar en la maestría de algún arte; será posible que el título, testimonio auténtico de su instrucción y de su aptitud, será posible que la incorporación con los demás que componen el gremio, apreciable, sin duda, y que da honor y decoro no sólo al sujeto que entra, sino al gremio mismo que lo recibe; será posible, repito, que se miren y se conceptúen como requisitos perjudiciales al fomento de las artes?

¿Por qué no pensar entonces lo mismo, seguía preguntando Llaneras, de los títulos que se exigían «para entrar en la maestría de cirugía, botánica, farmacia, medicina, de la jurisprudencia misma?»⁴⁷.

No bastaba, para contestar a este ataque, con remitirse a la crítica general de los monopolios y la correlativa defensa de la libre competencia. Fue necesario entrar, además, en un examen del papel de los gremios como instrumentos del despotismo de los maestros, a los que las ordenanzas colocaban en una situación de superioridad incompatible con el principio de igualdad. Aparte de que no todos los individuos disponían de recursos suficientes para hacer frente a los cuantiosos gastos de examen, el mayor inconveniente del control gremial del acceso al oficio residía, según García Herreros, en que los gremios no se dedicaban a la enseñanza del oficio, sino que servían para sujetar «tres o cuatro años a un muchacho a que haga de criado al maestro». Más que de criados, añadió Antillón, los jóvenes acababan haciendo de «esclavos, por espacio de algunos años, de sus maestros» con la esperanza de conseguir la protección de éstos en el momento del examen. Por esa razón, sólo con la desaparición de las trabas gremiales se conseguiría que el «artista moderado y sencillo» pudiera ejercer su oficio «como y cuando le acomode», sin sujetarse a «los exámenes ridículos, a las estafas sórdidas y a las fórmulas arbitrarias que los menestrales de la población donde quiera establecerse prefijaron para su cofradía gremial». En cuanto al presunto «honor» que los gremios otorgaban, ambas respuestas fueron igual de tajantes: el verdadero honor, más que en la pertenencia a una corporación cerrada y exclusivista, residía en «hacer bien la tarea» (García Herberos), objetivo que Antillón presumía en ese modesto artesano que «no busca tales galas», pero tampoco quería estar sometido a los regla-

⁴⁷ La intervención de LLANEROS, y las respuestas de GARCÍA HERREROS y ANTEILLÓN que se citan en el siguiente párrafo en *DS*. n.º 872, 3 junio 1813.

mentos dirigidos a «coartar su libertad natural y el libre ejercicio de sus facultades, tiránica y violentamente».

No era, por supuesto, lo mismo el ideal del artesano autónomo, liberado de las trabas gremiales y dedicado a hacer bien su trabajo, que la aspiración a la libre instalación de fábricas de que se había ocupado Toreno. Desde nuestra óptica, casi dos siglos después, se puede incluso señalar la incompatibilidad entre el «sagrado derecho de propiedad», tantas veces repetido, y el derecho a «la propiedad más sagrada del hombre, la que proviene del talento y la aplicación» a la que se refería Isidoro de Antillón. Sin embargo, las dos propuestas se incorporaron al mismo texto, fueron discutidas conjuntamente y, tras su aprobación, aparecieron unidas en el decreto de 8 de junio de 1813, sin que ninguno de los diputados previera los futuros conflictos entre los propietarios del capital y las fábricas y quienes sólo disponían de la propiedad de su talento y aplicación. Es evidente que ni el conde de Toreno, ni Isidoro Antillón, ni el clarividente en muchas ocasiones Manuel García Herreros, ni el «divino» Argüelles tuvieron el don de la profecía; pero ¿quién podría exigirselo? ⁴⁸.

7. Una reflexión final

Salvo que se fuerce mucho, quizá excesivamente, el significado del término, es difícil considerar sin más como miembros de la burguesía al conglomerado de abogados, funcionarios, clérigos, catedráticos, miembros de la nobleza y militares que en las reuniones de las Cortes gaditanas propusieron, discutieron y aprobaron los cambios sociales examinados hasta ahora. Tampoco resulta fácil aceptar que sus elaboraciones legales, desde la misma Constitución de 1812 a las medidas de reparto de las tierras o abolición de los privilegios gremiales, eran simples instrumentos forjados por esa clase burguesa para establecer su dominación social. Es verdad que en sus concepciones sociales ocupaba un lugar destacado el respeto al derecho de propiedad; pero también es cierto que intentaron ampliar el disfrute de la misma, así como de otros derechos políticos y sociales. Sus herederos, veinte años después, descubrirían en cambio que se conseguía un mayor dominio de la sociedad restringiendo el derecho de voto, en lugar de ampliarlo; poniendo en venta las tierras eclesiásticas o de propios y baldíos, en vez de pensar en repartirlas; consoli-

⁴⁸ El texto del decreto, en *Col. Decretos*, II, 888.

dando, en suma, el poder de los propietarios, sin poner en cuestión sus títulos de propiedad⁴⁹.

De aquí que, al margen de la continuidad de los problemas y del mantenimiento de mecanismos formalmente similares para resolverlos, resulte necesario matizar la imagen de un proceso único, llevado a cabo por un mismo protagonista, a través de etapas de fracaso, primero, y de triunfo, después. En el caso de Cádiz, la revolución social, en gran medida frustrada por la vuelta de Fernando VII y no continuada en la década de 1830, fue la obra de una élite profesional e intelectual que, como en otros procesos revolucionarios, se consideró como representante del «pueblo» frente a los «privilegiados»; es decir, por un grupo heterogéneo en cuanto a su origen social, pero unido en un empeño que iba más allá de los intereses de una clase, e incluso pretendía acabar con las diferencias entre los estamentos y las «clases», tal como entonces se entendía este término. Era el empeño de sustituir la vieja sociedad estamental —basada en el privilegio, el hermetismo y la sustracción de una serie de bienes al mercado libre— por una nueva sociedad en la que la igualdad legal y la ampliación del número de propietarios permitieran el ascenso de los más capaces, de acuerdo con el «ideal meritocrático»⁵⁰.

No es de extrañar, por ello, que al cabo de los años muchos de los protagonistas de los ideales revolucionarios se sintieran defraudados. Habían pensado —recordaba Posada Herrera en sus *Lecciones de administración* (1843)— que, al desaparecer las diferencias ante-

⁴⁹ Una ampliación, a mi juicio excesiva, del concepto de burguesía, para incluir, junto a comerciantes y fabricantes —a los que, por otro lado, se define por su tendencia a «transformarse en nobleza», a «otros estratos de la población, tales como profesionales, artesanos o maestros gremiales, nobleza baja, etc.» en PESET, Mariano. «Propiedad y crédito agrario», en PETIT, Carlos, coord. *Derecho privado y revolución burguesa*. Madrid, 1990. pp. 172-173. Y la consideración sobre la Constitución como «instrumento de dominio de la burguesía» en SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo. *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid, 1977, p. 19.

⁵⁰ La definición de la sociedad estamental procede de GARCÍA PELAYO, Manuel. «El estamento de la nobleza en el despotismo ilustrado español», recogido ahora en *Escritos políticos y sociales*. Madrid, 1989. pp. 235-236. Sobre la concepción de las clases sociales en este momento, puede verse PÉREZ LEDESMA, M. «La imagen de la sociedad española a fines del siglo XIX», en GUEREÑA, J. L. y TIANA, A. (eds.). *Clases populares, cultura, educación. Siglos XIX y XX*. Madrid, 1990, p. 99. La importancia de los sectores intelectuales, en el sentido amplio del término, en los procesos revolucionarios ha sido subrayada en diversos estudios recientes; a modo de ejemplo, véase SKOCZPOL, Theda. *Los Estados y las revoluciones sociales*. México, 1984, y GOULDNER, Alvin W. *El futuro de los intelectuales y el ascenso de la nueva clase*. Madrid, 1980. Y las características del «ideal meritocrático» y sus diferencias con otros ideales de clases (el patronazgo, la competencia en el mercado, el esfuerzo cooperativo) han sido analizadas, para la Inglaterra del siglo XIX, por PERKIN, Harold. *The Origins of Modern English Society, 1780-1880*. Londres, 1969.

riores, al haber conseguido «igualar tantas clases» gracias a la «ley niveladora» que convertía en ciudadanos a los individuos antes separados por mil barreras sociales, se había dado un paso de gigante para alcanzar «el equilibrio de la distribución de la riqueza», de forma que «ya no se verían esas fortunas colosales al lado de los harapos y la miseria». Sin embargo, acabaron descubriendo que el resultado no se correspondía con sus esperanzas, y que la desigualdad, «grande cuando estaba en su apogeo la amortización civil y eclesiástica», se había vuelto «mucho mayor» en el momento en que desaparecieron esas trabas y «la industria ha llegado a su completo desarrollo». Se puede comprender su sorpresa, y su frustración; los mismos sentimientos habrían manifestado en nuestro tiempo, de haber podido contemplar el resultado de su acción, quienes creyeron que con la nacionalización de los medios de producción y el establecimiento de una dictadura proletaria se acababa con la desigualdad y la explotación, sin darse cuenta de que estaban alumbrando un nuevo Estado opresor que acabaría generando una nueva clase dominante. A veces los resultados no se corresponden, sino que contradicen los objetivos iniciales.

Proyección exterior de la Constitución de 1812

Juan Ferrando Badía

1. La Revolución de 1820. La España constitucional

Después de las sublevaciones o tentativas de sublevación que se remontan a 1814, y que sería largo de enumerar, estalló el 1 de enero de 1820, en el pueblo de Cabezas de San Juan, la acaudillada por el coronel Riego. El complot se fraguó en el seno del cuerpo de expedicionarios que habían de partir a América para apaciguar aquellas tierras. Rafael Riego, creyendo más importante proclamar la Constitución de 1812 que conservar el imperio español, recorrió toda Andalucía proclamando la Constitución de Cádiz, la Sagrada, como la llamaban sus adeptos, o la Niña Bonita, según habían de decirle, por mofa, los que no la querían mucho. Gracias a los movimientos de Galicia y Zaragoza a favor de la Constitución de 1812, el pronunciamiento de Riego y Quiroga triunfó. Federico Suárez señala, de entre muchos, los tres siguientes factores que coadyuvaron a la revolución de 1820: la desorientación del gobierno, la acción de la masonería y, finalmente, el hecho de que no hubiera término medio para el Ejército que embarcarse para ultramar o sublevarse. Vicens Vives afirma que la revolución de 1820 fue un triunfo, en primer lugar, «de las apetencias personales de algunos jefes militares; luego, de las sociedades secretas que los apoyaban; también del oro americano, hecho circular oportunamente por emisarios argentinos para disgregar la fuerza del cuerpo de ejército expedicionario que se había reunido en Andalucía, con el intento de sofocar el movimiento emancipador de América del Sur; triunfo, en último extremo, aunque quizá el más ponderado, de la libertad». Las clases burguesas acogieron con agrado

do el retorno de los hombres de 1812, especialmente la burguesía mercantil, pues estimaba que sólo dentro de un orden constitucional podía tener mayor libertad de acción en el manejo de sus haciendas y en la fiscalización de los gastos del Estado.

Triunfó la revolución y el rey hubo de pronunciar las célebres palabras: «Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional»¹. Y la Constitución de 1812 entró en vigor por Decreto de 7 de marzo de 1820, en el que el rey manifestó su decisión de jurar la Constitución.

El ministerio liberal comunicó de oficio a las potencias de Europa la resolución del rey de jurar la Constitución. Recibida tal comunicación, el Gabinete de San Petersburgo se dirigió a los demás Gabinetes europeos «por medio de una circular, pidiéndoles que no reconociesen a Fernando VII por rey constitucional de España»². Las otras potencias europeas ya se habían anticipado a reconocer como libre y espontáneo el juramento que el rey prestó en fecha 9 de marzo³, y ante el «Ayuntamiento constitucional de Madrid, diferentes diputados del pueblo y la servidumbre de mi Real Cámara»⁴. El día 10 del mismo mes comunicaba el rey a la nación haber jurado la Constitución y exhortaba a los españoles a la unión, quietud y buen orden, mandando por otro Real Decreto del día 16 del citado mes que lo mismo se ejecutase en toda la Monarquía⁵.

El día 22 de marzo se llevó a cabo la convocatoria de las Cortes ordinarias para 1820-1821. Su apertura fue el 9 de julio. En las Cortes de 1820 se notan dos corrientes políticas diferentes: la fracción *templada* y la de los *constitucionales*. De estas dos corrientes se derivarán más tarde los partidos *moderado* y *progresista*, que, una vez asentada definitivamente la monarquía de Isabel II, se van a turnar en la vida política española.

En abril de 1820 llegó al poder el primer gobierno constitucional, el ministerio liberal-moderado de Argüelles. Los moderados españoles del ministerio de Argüelles se encontraron entre dos tendencias diferentes: la izquierda revolucionaria, democrática y defensora del principio de la soberanía nacional —la corriente constitucionalista—, de una parte, y, de otra, la moderada, sostenedora de los dere-

¹ *Manifiesto regio del 10 marzo 1820.*

² *Diario de Sesiones*, 14 febrero 1820.

³ *DS*, 14 febrero 1820.

⁴ Decreto del rey dirigido al secretario del Despacho de Gracia y Justicia (9 marzo 1820), en la *Constitución de 1812* (Publicaciones del Archivo General de la Nación), II, 179.

⁵ R.D. 16 marzo 1820, publicado en la *Gaceta extraordinaria* del siguiente día 17, n.º 43.

chos del rey, limitados por los derechos del pueblo. Una vez hecha la revolución —obra del sector democrático y revolucionario⁶, fue necesario, para gobernar, solicitar la ayuda del elemento moderado. El ministerio Argüelles se sintió suspendido en el vacío ante la conducta, vaga, una veces, y hostil, otras, de la Corona y, de otra, ante el principio de la igualdad democrática sostenido por los elementos revolucionarios⁷.

Los primeros meses del ministerio constitucional se caracterizaron por atemperar las tendencias fuertemente democráticas. Diversas razones aconsejaron al ministerio Argüelles a adoptar una política de neutralidad y no intervención en los asuntos de otros países, entre otras, los movimientos absolutistas en España, el lamentable estado de nuestras fuerzas armadas y el problema de los movimientos de independencia americana. Además, era manifiesta la debilidad militar de España ante la Europa organizada y dirigida por la Santa Alianza y por la política del príncipe Metternich.

Los diversos ministerios liberales-moderados estaban lejos de nutrir deseos de proselitismo revolucionario, así como la mayoría de los diputados, pues secundaban la política neutralista llevada a cabo por el secretario del Despacho de Estado, don Evaristo Pérez de Castro⁸. Pero una minoría —la exaltada— quería que el gobierno adoptara una política activa ante los movimientos revolucionarios europeos, de una parte, y, de otra, ante la reacción personificada por la Santa Alianza⁹.

España continuaba su vida política entre los excesos ultrademocráticos y los intentos reaccionarios, solapadamente dirigidos por Fernando VII¹⁰. El rey había quedado prisionero de la revolución. Varios intentos revolucionarios se produjeron en el mes de abril, como, por ejemplo, en Barcelona, donde se exigía la expulsión de la ciudad de los principales autores de la contrarrevolución, así como también en Sevilla. En Burgos, por el contrario, los partidarios del absolutismo, dirigidos por el sacerdote Merino, se levantaban en armas contra los constitucionales. En efecto, después de haber jurado Fernando VII

⁶ FARINI, L. C. *Storia d'Italia dell'anno 1814 fino à nostri giorni*, II, Turín, 1859. «Documentos», p. 317.

⁷ Es interesante seguir las páginas de Práxedes de Zancada para conocer las tendencias igualitarias y democráticas aparecidas en la revolución de 1820. ZANCADA, P. «El sentido social de la revolución de 1820», en *Revista Contemporánea*, CXXVII (1903), pp. 135 ss.

⁸ *DS*. 6 marzo 1821, p. 115. Discurso del conde de Toreno; *DS*. 22 junio 1821.

⁹ *DS*. 22 marzo 1921, pp. 845-846 y 846-848 y 606. Discursos de los diputados Muñoz Arroyo, Romero Alpuente y Moreno Guerra, respectivamente.

¹⁰ RAMÍREZ DE VILLA URRUTIA, W. *Fernando VII, rey constitucional*. Madrid, 1922. p. 257.

la Constitución se produjeron movimientos realistas en gran parte del país. Dos corrientes políticas afectas a la *plenitudo potestatis* del rey se manifestaron fundamentalmente a partir de la revolución de 1820: la episcopalista, opuesta a las medidas anticlericales de los liberales, y la de los apostólicos, enemigos acérrimos de todo lo revolucionario. Los apostólicos acaudillados por el clero rural, lograron levantar en armas al campesinado, especialmente de Cataluña y Navarra, donde existía, como subraya Vicens Vives, una fuerte tradición autónoma y una propiedad agrícola media. Las causas por las que el campesinado se levantó en armas, según Vicens Vives, son las siguientes: la depresión económica, la impopularidad de las medidas burocráticas y tributarias del Estado liberal centralizado, la peste amarilla, el hambre y la recluta forzosa de individuos en el sistema del servicio militar obligatorio ¹¹. Una regencia absolutista e intransigente —apostólica— se formó en Seo de Urgel.

Pero no eran solamente los absolutistas los que tomaban las armas contra los constitucionales, sino que también éstos empezaron a actuar violentamente contra el elemento reaccionario, y ello precisamente como consecuencia del ataque directo que la Constitución española recibía de Italia ¹². El gobierno enviaba, el 9 de abril, una circular a los jefes políticos de las provincias para que apaciguaran los ánimos exaltados por las alternativas italianas.

2. Europa ante la España constitucional

El gobierno constitucional comunicó de oficio —como ya se dijo— a las potencias de Europa el cambio de régimen en España ¹³. Si bien las cortes europeas no simpatizaban con la España constitucional, en las comunicaciones al gobierno de Madrid no se reflejaron intenciones acentuadamente hostiles. Francia e Inglaterra respondieron, en términos vagos, que los destinos de España pudieran tener un signo desfavorable. Prusia se limitó a contestar que no le resultaba grata la Constitución de 1812 por su carácter excesivamente democrático ¹⁴. Sólo Rusia adoptó en los primeros momentos una actitud más

¹¹ VICENS VIVES, J. *Historia*. V, 345-346.

¹² «El Duque de Frías a D. Evaristo Pérez de Castro», Londres, 6 enero 1921, en SPINI, G. *Mito e realtà della Spagna nelle Rivoluzioni italiane del 1820-21*. Roma, 1950, pp. 165-166.

¹³ *DS*, 14 febrero 1820, p. 1482.

¹⁴ FARINI, L. C. *Storia*. II, 106-107. BIANCHI, N. *Storia documentata della Diplomazia in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861*, II (años 1820-1830). Turín, 1865, p. 5. BRECKER, J. *Historia de las relaciones*. I, 501-504.

hostil, pues, apenas supo el cambio habido en España por la Revolución de 1820, se apresuró «a señalar las desgracias que arrastrarían tras sí unas instituciones que consagraban la insurrección militar en el modo de establecerlas»¹⁵.

El Gabinete ruso, a través de su ministro Nesselrode, dirigió una nota al gobierno de Madrid, en respuesta a la comunicación que éste le había hecho, y en la que desaprobaba lo acaecido en España e invitaba a las Cortes españolas a que condenasen la sedición militar llevada a cabo por Riego y a que fundasen el nuevo Estado constitucional de España sobre el libre consentimiento del rey, en lugar de hacerlo sobre la fuerza de la insurrección. Rusia, manifestaba el príncipe Nesselrode, había deseado que la autoridad del rey se basase sobre «el apoyo de instituciones fuertes», «instituciones que emanando de los tronos tienen un carácter conservador, pero que naciendo del pueblo son subversivas»¹⁶.

El Gabinete de San Petersburgo, apenas el gobierno de Madrid comunicó de oficio a las potencias de Europa el cambio operado en España, no solamente «se dirigió a los demás de la Europa, por medio de una circular, indicándoles que no reconociesen a Fernando VII por rey constitucional de España»¹⁷, sino que además, fiel al principio de que toda revolución era ilegítima y que, en consecuencia, hacía necesaria la intervención de la Santa Alianza, propuso a los aliados una reunión para restablecer el orden en España. Pero los deseos del zar no encontraron eco ni ante la Corte inglesa ni ante la austríaca. El príncipe Metternich sabía que la intervención de la Santa Alianza en España, de llevarse a cabo, había de hacerse a través de Francia, y él prefería dejar ganar terreno a la revolución antes que dar ocasión a Luis XVIII para adquirir una preponderancia en la Península Ibérica¹⁸. El propio embajador español en Viena, don Pedro Caballos, manifestaba al gobierno español que Austria no se encontraba en condiciones de adoptar una conducta peligrosa para España, por cuanto había quedado demasiado desgastada en sus luchas contra Napoleón¹⁹. También hemos de tener presente, como indica Spini, que si la propuesta rusa de intervención en España cayó en el vacío, no fue ajeno a ello un comprensible temor, por parte de los aliados, de afrontar la incógnita de una intervención en la Península sin correr el pe-

¹⁵ Nota del Gabinete de Rusia leída el 9 enero 1823 en las Cortes, en *DS*. 9 enero 1823, p. 1296.

¹⁶ FARINI, L. C. *Storia*, II, «Documentos». pp. 106-107.

¹⁷ *DS*. 14 febrero 1820, p. 1482. Palabras del Sr. Argüelles.

¹⁸ GEMMA, S. *Storia dei Trattati, 1815-1948*. Florencia, 1949, p. 40.

¹⁹ «D. Pedro Ceballos a D. E. Pérez de Castro, Viena, 5 abril 1820». SPINI, G. *Mito e realtà*. p. 116.

ligro de que se contagiasen sus ejércitos de las ideas revolucionarias que iban a reprimir²⁰.

Ante el hecho de que las otras potencias habían reconocido a Fernando VII como rey constitucional, el Gabinete ruso se vio comprometido y, como dice Argüelles, «tuvo que retroceder y buscó los medios de hacerlo con más decoro»²¹. La actitud diplomática rusa no llegó, pues, a conclusiones peligrosas para el régimen constitucional español.

El gobierno español pensaba que, adoptando una actitud prudente, aislada y de no intervención en los asuntos de otros países, lograría el respeto de las Cortes europeas hacia la revolución española. Así, él se encerró en la inercia y no jugó las pocas cartas que tenía en su poder. Así, por ejemplo, la conducta poco inteligente y política del embajador español en Viena, don Mariano de Carnerero, ante los preparativos del Congreso de Troppau. El ministerio de Argüelles no supo prever las consecuencias funestas que, para el régimen constitucional español, aportarían las decisiones tomadas por los miembros de la Santa Alianza contra las revoluciones italianas, y así desaprovechó los lazos de familia que tenía la Corte española con la Corte francesa, como la buena voluntad de Francia de respetar un régimen constitucional en Nápoles²².

El secretario del Despacho de Estado, don Evaristo Pérez de Castro, creía que para conseguir el respeto de Europa hacia la España constitucional era suficiente adoptar una conducta de no intervención en los asuntos de otros países. El se equivocaba, pues la animadversión de la Europa de la Restauración hacia lo acaecido en España era debida a la naturaleza misma de la revolución de 1820 y a la Constitución de Cádiz²³. El secretario del Despacho de Estado se encerró en la inercia y no supo aprovechar las situaciones favorables que las circunstancias le presentaban. El 11 de julio de 1820, en una memoria leída a las Cortes por el secretario del Despacho de Estado, y precisamente en los días en que se estaba produciendo la revolución de Nápoles, don Evaristo Pérez de Castro informaba a las Cortes que «todos los Gabinetes van respondiendo de una manera satisfactoria a la comunicación oficial que se les ha hecho, primero de orden y en seguida por S.M. mismo, anunciándoles la mudanza acae-

²⁰ SPINI, G. *Mito e realtà*. p. 36.

²¹ *DS*. 14 febrero 1820, p. 1482. Palabras del Sr. Argüelles.

²² La política de pasividad del ministro Argüelles fue juzgada severamente tanto por Brecker como por el marqués de Villa Urrutia. RAMÍREZ DE VILLA URRUTIA, W. *Fernando VII, rey constitucional*. BRECKER, J. *Historia de las relaciones exteriores*, I, 600.

²³ FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812 en los comienzos del «Risorgimento»*. Roma-Madrid, 1959. pp. 106-108.

cida en nuestro sistema». En verdad, nada parece más difícil que comprender en la distancia y fuera de la escena cómo se haya podido obrar en una calma y discreción sin ejemplo tamaña mudanza; pero la evidencia de los hechos que han pasado desde el mes de marzo, y que están sucediendo, y que se seguirán con tanto honor y gloria para esta leal y juiciosa nación y nuestra mesurada conducta, acabará de granjearnos la consideración universal y aun la admiración de todas las naciones, que tienen fija su vista sobre nosotros»²⁴. Todo el resto de la memoria rebose del mismo optimismo que excluía cualquier peligro que se pudiera vislumbrar en el horizonte internacional. No sospechaba el secretario del Despacho de Estado que la suerte de España estaba ligada a la de Nápoles. Hasta tal punto es así, que pocos meses después, el 21 de septiembre de 1820, se reducían las embajadas españolas en Europa, y entre ellas la de Turín, pues España, según las Cortes «nada tiene ya que litigar ni en Francia ni en Alemania»²⁵. Precisamente era todo lo contrario de lo que creían algunos diputados españoles. En 1821 la Santa Alianza destruía los regímenes constitucionales italianos y en 1823 los Cien Mil Hijos de San Luis entraban en España.

3. La Constitución de 1812 en las provincias de Ultramar

Como dice el Conde de Toreno, desde el momento que «la Junta Central había declarado ser iguales en derechos los habitantes de ambos hemisferios, y que diputados americanos se sentaron en las Cortes, o no habían de aprobarse reformas para Europa, o menester era extenderlas a aquellos países. Sobrados indicios y pruebas de desunión había ya, para que las Cortes añadiesen pábulo al fuego, y en donde no existían medios coactivos de reprimir ocultas o manifiestas rebeliones, necesario se hacía atraer los ánimos de manera que, ya que no se impidiese la independencia en lo venidero, se alejase por lo menos el instante de su rompimiento hostil y total...»²⁶. En efecto, la Constitución de 1812 fue publicada y jurada en las provincias de Ultramar a partir del mes de septiembre y octubre de 1812, por ejemplo: en algunas ciudades, villas y pueblos de la Nueva España²⁷.

Los historiadores se han preocupado de analizar las consecuencias que la publicación y juramento de la Constitución de 1812 tuvo

²⁴ DS. 11 julio 1820. p. 36.

²⁵ DS. 21 septiembre 1820. p. 1112.

²⁶ CONDE DE TORENO. *Historia del levantamiento*. III, 61-62.

²⁷ Libro primero de la obra *La Constitución de 1812*. I, 1-98.

en las provincias de Ultramar. Y así, Alamán afirma que la adopción de la Constitución de Cádiz para los países remotos de Ultramar fue de consecuencias funestas para el poderío español en aquellas tierras, pues con la Constitución el virrey se convertía en un mero jefe político de provincia, «despojándosele de muchas de sus atribuciones y facultades, y eso cuando una guerra cruel exigía la unidad en el mando, y en el mandatario poderes dictatoriales: la Audiencia de México, consejera, casi siempre prudente y atinada, del virrey, pasaba a convertirse en un Tribunal de Apelación; a las leyes de Indias, obra de la sabiduría de los siglos, se sustituían máximas exóticas e impracticables»²⁸. Rafael de Alba opina, en cambio, que la publicación y juramento de la Constitución de 1812 en América influyó poco, realmente, en el ánimo de los que sostenían la independencia de América: «primero, porque las noticias llegaban exageradas o tardías de la Península, siendo algunas publicadas tan inoportunamente por los virreyes que podía haberse sospechado que estos jefes querían poner en ridículo a los legisladores de Cádiz; segundo, porque las concesiones hechas por el Congreso, disgustando a todo el numeroso e influyente partido de los personajes adictos a las cosas viejas, contentaban apenas a unos cuantos amigos de las novedades, dejando indiferentes a los que pretendían la reforma suprema, la que ni las Cortes de 1812 ni ninguna otra, dada la índole del gobierno español, habrían en tiempo alguno de otorgar a México: la independencia absoluta. Así es como se explica —continúa diciendo Rafael de Alba— esa conducta, que podía antojarse pérfida, pero no era sino natural, de los insurgentes, quienes atacaban a la Junta Central, a la Regencia, a las Cortes y a la Constitución misma, por creer o aparentar creer que aquellas corporaciones y este conjunto de leyes, preceptos morales y hasta declaraciones teológicas atentaban a los sagrados derechos de Fernando VII, y que cuando la Constitución cayó en 1814 salieron en su defensa, tomando su caída como pretexto para nuevos ataques a los representantes del poder en España»²⁹.

El 23 de mayo de 1812 las Cortes generales y extraordinarias publicaron un decreto por el que se convocaban las Cortes ordinarias de 1813. En la instrucción que acompañaba a dicho decreto se establecía la forma según la cual deberían celebrarse en las provincias de Ultramar las elecciones de los diputados de Cortes para las ordinarias del año 1812. Para facilitar la elección de los diputados de Cortes se formarían Juntas preparatorias en las capitales siguientes: «México, capital de Nueva España; Guadalajara, capital de Nueva

²⁸ ALAMÁN, L. *Historia de México*, III. México, 1925. pp. 127-128.

²⁹ ALBA, R. de. Proemio a la obra *La Constitución de 1812*, cit. I, VIII-IX.

Galicia; Mérida, capital de Yucatán; Guatemala, capital de la provincia de este nombre; Monterrey, capital de la provincia del Nuevo Reino de León, una de las cuatro internas del Oriente; Durango, capital de la Nueva Vizcaya, una de las provincias internas del Occidente; Habana capital de la isla de Cuba y de las dos Floridas; Santo Domingo, capital de la isla de este nombre; Santa Fe de Bogotá, capital de la Nueva Granada; Caracas, capital de Venezuela; Lima, capital del Perú; Santiago, capital de Chile; Buenos Aires, capital de las provincias del Río de la Plata, y Manila, capital de las islas Filipinas»³⁰. Se llevaron a cabo las elecciones a diputados y, por ende, en las Cortes ordinarias de 1813 hubo representantes americanos. Pero poco tiempo gozaron las provincias de Ultramar de este nuevo derecho político, ya que en mayo de 1814 se restauró en las Españas el gobierno absoluto³¹.

Poco tiempo después de la restauración del régimen absoluto, los insurgentes de la Nueva España proclamaron la Constitución de Apatzingán (octubre de 1814), en la que, como dice De Alba, copiaron mucho de la de 1812, pero «supieron evitar... algunos de los graves yerros de la de Cádiz (tal la supresión violenta de las leyes de Indias) y hacerla más adaptable al país»³².

Desde 1814 a 1820 las provincias de Ultramar volvieron a ser gobernadas como si la Constitución de Cádiz jamás hubiera sido promulgada. Se volvió al gobierno absoluto simple y llanamente.

En el mes de marzo tuvo lugar, como sabemos, el pronunciamiento de Riego y la publicación y juramento de la Constitución de Cádiz, y en el mes de abril el rey dirigió a todos los habitantes de Ultramar un manifiesto en el que les participaba el restablecimiento del régimen constitucional:

...el clamor general del pueblo en ambos hemisferios... me convencieron al fin de que era preciso retroceder del camino que incautamente había tomado; y viendo el voto común de la Nación, impulsada por el instinto que la distingue de elevarse en la escena del mundo a la altura que debe tener entre las demás naciones, me he adherido a sus sentimientos..., que son los de adoptar, reconocer y jurar, según lo he ejecutado espontáneamente, la Constitución formada en Cádiz...

Las Españas presentan hoy a la Europa un espectáculo admirable, debido solamente a su sistema constitucional...

³⁰ «Instrucción conforme a la cual deberán celebrarse en las Provincias de Ultramar las elecciones de Diputados a Cortes para las ordinarias del año 1813», en *La Constitución de 1812*. II, 151.

³¹ Abrogación del régimen constitucional (Manifiesto de 4 mayo 1814), en colección. Edit. por R. Sainz de Varanda. p. 120.

³² ALBA, R. de. «Proemio», en *La Constitución de 1812*. I, X.

Una nueva luz raya en el extendido ámbito del hemisferio español, y nadie, al ver la refulgente claridad que le ilumina, dejará de sentir arder en su pecho el fuego sagrado del amor a la Patria. Yo me congratulo de ser el primero en experimentar esta dulce y generosa emoción; me congratulo también en anunciároslo y en exhortaros a que os apresuréis a gozar de bien tan inmenso, acogiendo y jurando esta Constitución que se formó por vosotros y para vuestra felicidad...

Fernando VII en su manifiesto hacía un patético llamamiento a todos los americanos para que depusieran las armas de la rebelión, diciéndoles:

Americanos: vosotros, los que vais extraviados de la senda del bien, ya tenéis lo que tanto tiempo buscáis a cuenta de inmensas fatigas, de guerras sangrientas. La metrópoli os da el ejemplo; seguidle, americanos, porque de eso depende vuestra felicidad presente y venidera³³.

Entre los meses de mayo y junio se publicó y se prestó juramento a la Constitución por parte de las supremas autoridades de los diferentes virreinos, y así, por ejemplo, el virrey de la Nueva España, don Juan Ruiz de Apodaca y Eliza, y demás «autoridades, corporaciones, oficinas y ciudadanos del Reino»³⁴.

Las Cortes se juntaron el 9 de julio. En ellas, y de acuerdo con la Constitución, formaron parte representantes americanos. El rey, en el manifiesto al que hemos hecho referencia, decía, a este propósito: «Vuestros hermanos de la Península esperan ansiosos, con los brazos abiertos, a los que vengan enviados por vosotros para conferenciar con ellos como iguales suyos sobre el remedio que necesitan los males de la Patria y los vuestros particularmente; la seguridad de sus personas tiene por garantía el pundonor nacional y aquel suspirado Código que a la faz del universo he jurado y observaré religiosamente...»³⁵.

El rey Fernando decía que, «reunidos los padres de la Patria, los prudentes varones predilectos del pueblo, salvarán al Estado, fijando para siempre los destinos de ambos mundos...». Por lo visto, el Estado español no quería salvarse, ya que en 1823 volvía otra vez a ser

³³ «Circular expedida por el Virrey Apodaca con la Real Orden y Manifiesto de Fernando VII a los habitantes de las provincias españolas ultramarinas, en que les participa el restablecimiento del régimen constitucional», en *La Constitución de 1812*. II, 180-182.

³⁴ *La Constitución de 1812*. cit. II, 176-180.

³⁵ Nota 72. En las Cortes de 1820-1823 participaron 45 diputados americanos. Sobre sus relaciones en las Cortes: LABRA, R. M. de. *América y la Constitución española de 1812*. Madrid, 1914. pp. 106-108.

regido por fórmulas viejas y caducas. Con la restauración absoluta de 1812 los dos hemisferios de la monarquía fernandina dejaron en suspenso las soluciones liberales de gobierno.

4. La Constitución de 1812 y Europa

Hasta aquí hemos analizado las vicisitudes por las que pasó la Constitución de 1812 en las Españas durante los primeros años del reinado de Fernando VII. Esta última parte está dedicada a exponer la presencia de la Constitución de Cádiz en Europa ³⁶.

La Constitución de 1812 fue conocida en Europa poco después de su promulgación ³⁷. Pero creemos conveniente distinguir dos períodos a este propósito, a saber: de 1812 a 1820 y de 1820 a 1830.

4.1. De 1812 a 1820

En este período la Constitución fue conocida como un código que si bien no estaba dirigido contra la Monarquía, se realizó sin la Monarquía. Pero las circunstancias en las que se elaboró la Constitución de Cádiz justificaba un poco y tranquilizaba a las Cortes europeas, aunque su carácter excesivamente democrático no fuese de su agrado.

Antes de la revolución de 1820 algunos estudiosos de Europa se acercaron a ella, bien para traducirla, bien para criticarla ³⁸ o para, en cierto modo, desvirtuarla con modificaciones que la adecuarían a las exigencias de algún país determinado ³⁹. Pero, en estas fechas, no solamente fue traducida, criticada o modificada, sino que incluso fue reconocida como Constitución de España por alguna potencia en

³⁶ El presente trabajo se limita a analizar la influencia de la Constitución de 1812 en Europa. MARIO LAGUARDIA, Jorge; MENÉNDEZ CHAVARRI, Carlos, y VOLIO, Marina. «La Constitución de Cádiz y su influencia en América, 175 años, 1812-1987». Costa Rica, 1987. pp. 1-78. FERRANDO BADÍA, J. «La Constitución de 1812». *Archivo de Derecho Público*. pp.119-130. ARTOLÁ, M. *Los orígenes de la España*. pp. 408-432.

³⁷ El 23 de abril de 1813 la Diputación Provincial de Yucatán, en una proclama dirigida a los habitantes de la provincia, decía: «Si, yucatecos: La Constitución Política de la Monarquía, ese Código elaborado en los alcázares de la sabiduría, es el que ha eslabonado la cadena política de nuestra felicidad..., el que se ha granjeado la admiración de la Europa entera...», en *La Constitución de 1812*.

³⁸ Sobre las traducciones de la Constitución de 1812: FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución de 1812*. p. 10. En cuanto a los comentarios de dicha Constitución: BALBO, C. *Esame della Costituzione spagnola*. Génova, 1820.

³⁹ DENIS LOANJUNAIS, J. *Vues politiques sur les changements a faire à la Constitution de l'Espagne à fin de la consolider spécialement dans le Royaume des Deux Siciles*. París, 1821.

guerra con Napoleón. Y así, el 20 de julio de 1812, Rusia y España firmaban el Tratado de Amistad, Unión y Alianza para luchar contra Napoleón, y en su artículo 3.º se decía: «S.M. el Emperador de todas las Rusias reconoce como legítimas las Cortes generales y extraordinarias, reunidas actualmente en Cádiz, como también la Constitución que éstas han decretado y sancionado»⁴⁰. Por primera vez una gran potencia reconocía las Cortes de Cádiz y su Constitución. Pero no solamente esto, sino que el emperador de Rusia, en 1821, hizo traducir «en su lengua» la Constitución de 1812, «...que hizo jurar este mismo Emperador a unos pocos españoles que se hallaban en sus dominios...»⁴¹.

En el año 1814 el rey de Prusia reconoció a la Constitución de Cádiz como «Código fundamental del Reino de las Españas»⁴².

Aparte de estas actitudes oficiales a favor de la Constitución de 1812, dicha Constitución fue objeto de diferentes traducciones, así, por ejemplo, en 1814 fue traducida en Roma y Milán; en este mismo año el P. De Lesteyrie la tradujo en París; en 1820 lo fue en Londres, Nápoles, Piamonte, Luca... Una traducción de la Constitución de Cádiz al francés hecha en París en 1814 llegó a Suiza, donde fue conocida por Carlos Luis de Haller: «Hasta en nuestras montañas suizas se ha divulgado un opúsculo titulado como sigue: “Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1792 (debe decir 1812, pero es un malicioso error de imprenta), precedida de una relación de la Comisión de las Cortes encargada de presentar el Proyecto de Constitución. Traducida del español al francés por D. E. Núñez de Taboada, Director de la interpretación general de lenguas, París, 1814, p. 102, en 8.”.» La Constitución española fue conocida por Haller en 1814, pues en esa fecha empezó a escribir su obra, llegando sólo hasta la página 119, cuando apenas, dice él, «tuve conocimiento del opúsculo que llevaba el título mismo», pero por diversas ocupaciones literarias abandonó la obra, que no reanudó hasta 1820»⁴³.

La personalidad de Carlos Luis de Haller como hombre de la Restauración en Europa ha sido bien enmarcada por Rafael Calvo Serer en su *Teoría de la Restauración*⁴⁴. Creemos, pues, innecesario hacer su presentación y nos remitimos a la obra de dicho autor. Veámos solamente la opinión que a Haller le merecía la Constitución de Cádiz.

⁴⁰ LÓPEZ, J. «Páginas de las relaciones entre Rusia y España a comienzos del siglo XIX», en *Nuestras Ideas*, número extraordinario de enero. Bélgica, 1938. p. 84.

⁴¹ *DS*. 11 enero 1823, p. 1308. Palabras del diputado Saavedra.

⁴² *DS*. 11 enero 1823, p. 1308. Palabras del diputado Saavedra.

⁴³ HALLER, C. L. de. *Sulla Costituzione*, p. 2.

⁴⁴ CALVO SERER, R. *Teoría de la Restauración*. Madrid, 1956. pp. 29-30.

Haller, partiendo de los principios de la legitimidad y de la *plenitudo potestatis* —base y fundamento de la Restauración— pone en evidencia las contradicciones existentes entre la Constitución y aquellos principios. Haller la considera como obra de las sociedades secretas y «producto del siglo» (p. 22). El principio de la soberanía nacional, proclamado en el artículo 3.º de la Constitución, es para él un principio que sólo «forzando la Historia de España» puede afirmarse que «se encuentra en los libros de la Legislación española» (p. 25). Refiriéndose al artículo 12, que trata de la religión católica como religión oficial de las Españas, dice que parece ser como si este artículo hubiese entrado de «contrabando» en la Constitución, «pues está en contradicción con el espíritu informador de la misma» (p. 33). Con respecto al principio de la división de poderes, adoptado por los artículos 15-17 de la Constitución, Haller hace notar que estos poderes no son más que tres funciones de una misma facultad (p. 34). El requisito constitucional en el ejercicio del sufragio, por el que se ordenaba la celebración de la misa del Espíritu Santo que deberían oír los electores de varios grados, lo encuentra en contradicción con el espíritu del siglo: «La religión católica enseña que todo poder viene de Dios como creador de la Naturaleza, y la Constitución, por el contrario, lo hace derivar del pueblo; la religión reconoce una ley divina innata, y la Constitución solamente la voluntad de las Cortes; la religión enseña a amar a Dios y al prójimo, y la Constitución, a odiar a ambos y a divinizarse a sí misma» (pp. 37-38). Al referirse al Capítulo VIII, que establece la formación de las leyes y de la sanción real, dice que si las Cortes son el poder soberano legislativo y el rey «como el alcalde de una ciudad», no es necesaria la sanción real para que una ley sea tal; pero que si «el Rey es nuestro Señor», entonces el carácter es de tal (pp. 50-51). Como vemos, Haller pone en antítesis la soberanía nacional y la soberanía *real* y de ello va sacando conclusiones. Todas las objeciones que en el resto de su obra formula a la Constitución de Cádiz están basadas en el mismo principio. Para Haller, el principio de la soberanía nacional era «un veneno para las monarquías». Por eso, para él, la palabra Constitución «es una palabra fúnebre que lleva consigo la ruina y que expande olor de cadáver» (pp. 98-133). Las páginas finales del libro de Haller son un canto a la institución monárquica, como sinónimo de religión, propiedad, libertad personal, derechos privados y relaciones sociales. Por eso el autor dirige un caluroso llamamiento a todos los soberanos y príncipes reinantes para que luchen contra el jacobinismo (causa de la Constitución de 1812), que es el destructor del orden social reinante (pp. 126-128).

Pero no todos los estudiosos contemporáneos de Haller participaban de sus ideas. Se consideraba a Haller como un apasionado defensor —«entregado a los desvíos del entusiasmo más ciego»— de los beneficios de la «Inquisición y del modo de obrar de los jesuitas». Por esta razón y por su falta de objetividad en el estudio y análisis de la Constitución española, pues lo había hecho «con cólera y denigradamente», sólo merecía, según J. D. Loanjunais, «compasión y olvido»⁴⁵.

Loanjunais había escrito una obra contra la Constitución de Cádiz, pero en términos más moderados que Haller: «Vues politiques sur les changements a faire à la Constitution de l'Espagne à fin de la consolider spécialement dans le Royaume des Deux Siciles.» Las modificaciones que él introdujo en la Constitución son casi todas ellas accidentales: supresiones terminológicas y admisión de aquellas exigencias propias del país de destino (pp. 11-14).

Loanjunais dice que se podrían suprimir 120 artículos de la Constitución sin que perdiese nada sustancial. Las modificaciones más esenciales introducidas por él en la misma son, a mi modo de ver, las siguientes: a) Rectificación del artículo 3.º, que, según él, encierra la «teoría vaga y equívoca de la soberanía nacional, que necesitaría ser explicada», y su sustitución «por el principio de la delegación de poderes, máxima fecunda sobre la que no puede haber ninguna controversia razonable». El propone para el artículo 3.º esta redacción: «El ejercicio de la soberanía está confiado por la nación a la Asamblea Nacional o al Parlamento, compuesto por el Rey y la Cámara o Cámaras establecidas.» b) En la organización del Legislativo propone el sistema bicameral en sustitución del unicameral recogido en el Título III de la Constitución. c) Propugna el fortalecimiento del poder real, concediéndole un veto resolutorio en lugar del suspensivo establecido en los artículos 147-149 de la Constitución de 1812. d) Atribuye al rey la prerrogativa de disolver el Parlamento. e) Y, por último, Loanjunais propugna el ejercicio de la sanción «real» de las leyes en mayor amplitud que la prevista en la Constitución española (Cap. V, pp. 47-49).

4.2. De 1820 a 1830

La revolución española de 1820 exalta a un primer plano, en Europa, la Constitución de Cádiz. El pronunciamiento militar de Cabezas de San Juan, de 1820, produjo una gran impresión en el conti-

⁴⁵ DENIS LOANJUNAIS, *J. Vues politiques*, p. 78.

nente, hasta el punto que D. de Pradt llegó a decir que la evolución constitucional iba a tomar un nuevo cariz a partir de este momento: «La Europa absolutista no podrá sustraerse al influjo que dicha revolución, con su Constitución de 1812, ejercerá sobre ella»⁴⁶. La agitación española fue la semilla de todas las demás de tipo liberal habidas en los años 1820-1825⁴⁷. Para la Corte austríaca, la revolución española fue «la que suscitó, como más adelante veremos, las de Nápoles y Piamonte»⁴⁸ y la que expandió una ola de inquietud, si no de amenaza, para los tronos de Europa. El pronunciamiento de Riego de 1820 y la proclamación de la Constitución de Cádiz fueron un hito en la historia del movimiento liberal. Mirkine nos dice que el texto de 1812 se convirtió en programa constitucional del liberalismo europeo y el pronunciamiento de 1820 fue la primera revolución general, en Europa, hecha en nombre de este programa⁴⁹. Maiski afirma que la Constitución de Cádiz, con su complemento político, la revolución de 1820, ha influido en todos los elementos liberales de Europa⁵⁰. En efecto, «los funestos medios empleados en España para preparar y ejecutar la revolución han servido de modelo, en todas partes, a los que se lisonjeaban de proporcionarle nuevas conquistas»; la Constitución española «había sido doquiera el punto de reunión y el grito de guerra de una facción conjurada contra la seguridad de los tronos y el reposo de los pueblos»⁵¹. Pero hemos de tener en cuenta que si en 1820 la Constitución de Cádiz comenzó a convertirse en un mito político capaz de mover las élites europeas contra sus reyes, lo fue porque España y su burguesía intelectual habían dado ejemplo imponiendo al rey el texto limitador de sus prerrogativas. La revolución española de 1820 iniciaba unos métodos, «la insurrección militar», para imponer unas instituciones y leyes «que la razón pública de Europa, ilustrada por la experiencia de todos los siglos, desaprobaba altamente»⁵². Reconociendo las Cortes europeas «como libre y espontáneo» el juramento prestado por Fernando VII, el día 9 de marzo de 1820, a la Constitución de 1812⁵³, aprobaban indirectamente

⁴⁶ PRADT, D. de. *De la révolution actuelle de l'Espagne et de ses suites*. París, 1820, p. 143.

⁴⁷ OMODEO, A. *L'età del Risorgimento italiano*. Nápoles, 1952. pp. 277 ss.

⁴⁸ Nota de la Corte de Austria, en *Diario de Sesiones*, 9 enero 1823. p. 1298.

⁴⁹ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. «La Constitution espagnole de 1812 et les débuts du libéralisme européen», en *Introduction à l'étude du Droit comparé*, II. París, 1938. p. 217.

⁵⁰ MAISKI, I. «Páginas de la relaciones entre Rusia y España», cit., en *Nuestras Ideas*. pp. 80-82.

⁵¹ Nota del Gabinete de Rusia, en *DS*. 9 enero 1823. p. 1296.

⁵² Nota 56.

⁵³ *DS*. 14 febrero 1820, p. 1482. Palabras del señor Argüelles.

la revolución de 1820 y la Constitución de 1812, e incitaban, por ende, a las *élites* liberales europeas a solicitar lo mismo que sus correligionarios españoles. Más tarde, las potencias europeas tendrán que reunirse —Congresos de Troppau, Laybach y Verona— para condenar tal revolución y tal Constitución, corrigiendo así sus primeros pasos.

A partir de la Restauración —1814—⁵⁴ la situación política europea era, por una parte, la siguiente: monarquía absoluta basada en el principio del origen divino del poder y, por ende, en la *plenitudo potestatis* real. Sólo el rey era depositario de la soberanía. Todos los derechos que el súbdito podía disfrutar eran meras concesiones del rey. El único país que en el período de la Restauración tuvo una Constitución, que quiso recoger en su seno las conquistas civiles de la revolución, fue Francia con su Carta de 1814. Pero, aun así, la Carta francesa no fue más que una Carta «octroyée» basada en el principio de la legitimidad monárquica⁵⁵. Los otros países europeos volvieron, después de la Restauración, al *statu quo* político anterior a la revolución. De ahí que, como dice Santorre di Santarosa, a falta de un Parlamento a través del cual poder expresar las propias opiniones políticas, se formaron las sociedades secretas⁵⁶. Casi todos los países conocieron este fenómeno social. La situación sociopolítica de Europa durante la Restauración era, por otro lado completamente opuesto, la siguiente: unas *élites* liberales —especialmente la burguesía— congregadas en sociedades secretas, que querían imponer a sus reyes un orden constitucional y liberal. Las sociedades secretas de los diferentes países estaban en contacto entre sí. La Corte de Prusia decía: «Los sectarios de España hacían correr sus emisarios para asociar a sus trabajos tenebrosos todo lo que hay en los países extranjeros de conspiradores contra el orden público y la autoridad legítima»⁵⁷. La de Rusia abundaba en la misma opinión. Rusia afirmaba que los conspiradores españoles trabajaban por doquier «en crearse cómplices; la actividad de su proselitismo se extiende por todas partes y por todas partes se extienden los mismos desastres»⁵⁸. Es lógico, pues, que la naturaleza, la estructura, fines y contactos de las sociedades secretas

⁵⁴ Sobre la Restauración: DROZ, J.; GENET, L., y VIDALENC, J. *L'époque contemporaine, Restaurations et révolutions (1815-1871)*. París, 1953.

⁵⁵ Preámbulo de la Carta constitucional de 4 de junio de 1814: DUVERGER, M. *Constitutions et Documents politiques*. París, 1960, pp. 80-81.

⁵⁶ SANTORRE DI SANTAROSA. *De la Révolution piémontaise*. París, 1821, pp. 27-29.
⁵⁷ Circular de la Corte de Prusia al gobierno constitucional español, en *DS*. 9 enero 1823, pp. 1925-1926.

⁵⁸ Circular de la Corte de Rusia al gobierno constitucional español, en *DS*. 9 enero 1823, pp. 1296-1297.

implicaran el conocimiento de la revolución de 1820 y de la Constitución de Cádiz y que, por tanto, se convirtieran en método y bandera a seguir. Antes de la revolución de 1820, y como ya hemos dicho, la Constitución fue objeto, tan sólo, de lucubración intelectual; después de esta fecha «será la palabra, el nombre y el estandarte»⁵⁹ en torno al que se congregarán todos los liberales de Europa para llevar a cabo sus designios constitucionales. La causa determinante de este cambio espiritual ante la Constitución española fue el pronunciamiento militar de Riego. A partir de este momento el joven liberalismo europeo, persiguiendo la obra de la Revolución francesa, nos dice Mirkine, no buscó su programa constitucional en los textos franceses, «sino que se volvió a la Constitución española, que en una hora de celebridad se convirtió en programa ideal de todas las revoluciones»⁶⁰. Sin duda alguna, la razón por la que la Constitución de 1812 ejercía una gran influencia en los liberales europeos radicaba en su carácter democrático, pues, como se sabe, está basada en el principio de la soberanía nacional y no concede sino contados privilegios al estamento aristocrático⁶¹, y así ella, frente a las Constituciones europeas coetáneas, no aceptaba el principio bicameral⁶². Precisamente por todo ello es por lo que era tan querida de los liberales europeos⁶³. Es sabido que la Restauración se apoyaba, por doquier, en la aristocracia terrateniente. Las monarquías restauradas reconocían a la nobleza una serie de privilegios —cristalizados también en el orden constitucional— perjudiciales y vejatorios para la burguesía. La burguesía quiso hacer valer, también por doquier, su fuerza y exigencias para dar contenido político a su poder económico, desplazando a la aristocracia terrateniente del reducto de las Cámaras Altas. Era lógico, pues, que la burguesía europea simpatizara con la Constitución de 1812, unicameral, y, por tanto, la más democrática de las vigentes. Y no solamente ello, sino que además los liberales europeos intentarán democratizarla todavía más, reduciendo los privilegios que la Constitución de 1812 concedía al estamento aristocrático a través del Consejo de Estado. El hecho de que la burguesía adoptara como bandera la Constitución de Cádiz y no la francesa del 3 de septiembre de 1791, también unicameral, fue debido, a nuestro entender, a

⁵⁹ DE SIMONE, Cesaro Balbo. *Autobiografía*. Turín, 1932. p. 58.

⁶⁰ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. *La Constitution espagnole*, cit. p. 215.

⁶¹ FERRANDO BADÍA J. *La Constitución de 1812*, cit. p. 27; «Mariano de Carnero a Evaristo Pérez de Castro, Viena, 26 agosto 1820», en SPINI, G., *Mito e Realtà*, cit. p. 177.

⁶² Sobre el cameralismo en general: SÁNCHEZ AGESTA, L. *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Barcelona, 1951. III, 596-605.

⁶³ Nota 66.

que España se presentaba ante los liberales europeos como nación vencedora de los enemigos de su independencia, pero fundamentalmente porque los liberales españoles habían dado el ejemplo a seguir imponiendo a Fernando VII, rey absoluto, la Constitución de Cádiz. Todos los autores están de acuerdo en afirmar el impacto que la revolución española de 1820 produjo en Europa. Parece, pues, que fue la popularidad que, por el pronunciamiento de Riego de 1820, alcanzó la Constitución de 1812, lo que condujo a tomarla, una vez puesta de moda, como modelo, y no su antecesora francesa de 1791.

La Constitución de Cádiz y el pronunciamiento de 1820 estarán dominantes en los ánimos europeos hasta 1830. En esta fecha se produce en Francia la revolución de julio y una nueva Constitución que difería de la Carta francesa de 1814, aunque, en esencia se trata más bien, como dice Duverger, de un cambio de dinastía más que de régimen ⁶⁴. Su novedad sustancial consiste en la ampliación del cuerpo electoral ⁶⁵ y en su referencia al principio de la soberanía nacional proclamando en la Declaración de los Derechos del Hombre ⁶⁶. En fin, la Monarquía de julio con su Constitución de 1830, representa, desde un punto de vista constitucional, un progreso con relación a la Restauración y su Carta de 1814; dando un nuevo paso hacia el régimen parlamentario que se había iniciado en Francia durante Luis XVIII ⁶⁷. La Constitución francesa de 1830, que conserva y democratiza la Carta de 1814, y la Constitución belga de 1831 ⁶⁸ consagran un tipo de régimen más de acuerdo con las necesidades sociopolíticas de aquel momento: el régimen parlamentario. La revolución de 1830 fue, como nos dice Lhomme, principalmente, obra de la alta y media burguesía ⁶⁹. La Constitución de 1830 responde a estos imperativos; el sistema de sufragio censatario asegura el monopolio del poder a la burguesía ⁷⁰. La Constitución francesa de 1830

⁶⁴ DUVERGER, M. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris, 1962. p. 435.

⁶⁵ Artículos 38 y 40 de la Carta de 1814, con los artículos 32 y 34 de la Constitución del 14 agosto 1830. En DUVERGER, M. *Constitutions...*, cit. p. 83.

⁶⁶ El principio de la soberanía nacional no se encuentra declarado expresamente, sino implícitamente, en el preámbulo y en los artículos 32 y 34 de la Constitución de 1830. Como se sabe el sufragio censatario —establecido en los arts. 32 y 34— es consecuencia lógica del principio de la soberanía nacional. A este propósito: DUVERGER, M. *Institutions politiques*, cit. pp. 87-88.

⁶⁷ DUVERGER, M. *Institutions politiques*, cit. p. 436.

⁶⁸ El 18 noviembre 1830 el Congreso nacional belga proclamó la independencia de Bélgica; el 22 del mismo mes el Congreso nacional adoptó como forma de gobierno para Bélgica la monarquía y el principio bicameral como órgano político-representativo. El Congreso votó la Constitución el 7 de febrero de 1831.

⁶⁹ LHOMME, J. *La grand bourgeoisie au pouvoir (1830-1880)*. Paris, 1960. pp. 30-31 y 34-40.

⁷⁰ DUVERGER, M. *Institutions politiques*, cit., p. 436. Sobre el gobierno de la burguesía bajo la monarquía de julio: LHOMME, J. *La gran bourgeoisie*, cit., pp. 42 ss.

será, pues, a partir de estas fechas el nuevo modelo de los liberales europeos ⁷¹.

Nuestro análisis de la influencia de la Constitución de Cádiz en Europa se dirigirá especialmente a Portugal e Italia, por ser estos países en donde en realidad ejerció una auténtica influencia. La parte final de este trabajo la dedicaremos a estudiar la actitud de las Cortes europeas ante la Constitución española de 1812.

a) *Portugal*.—En 1807, como consecuencia de la invasión napoleónica de Portugal, el rey Juan VI se vio obligado a refugiarse en Brasil, en donde permaneció hasta después de la derrota de Napoleón y la liberación de Portugal. La ausencia del rey y el malestar social, producido por la política inglesa, fueron, como nos dice Fancelli, las causas que prepararon el ambiente para la revolución proclamada en Oporto el 24 de agosto de 1820 ⁷². En efecto, el general inglés Beresford, que dirigía las tropas inglesas de socorro, había tomado en Lisboa una influencia preponderante aun en el mismo seno del Consejo de Regencia. El general inglés se convirtió, de hecho, en el verdadero gobernador del país en provecho de Inglaterra. Esta injerencia extranjera en el gobierno de la Nación desagradó al pueblo portugués, «celoso de su independencia y autonomía y algo trabajado, también, por las ideas democráticas que de Francia comenzaron a extenderse por toda Europa» ⁷³.

La sensación de abandono que se generalizaba en el país a causa de la prolongada ausencia del rey, las sumas de dinero que, en un momento en que la Nación se hallaba arruinada y empobrecida, se enviaban al soberano y a los hidalgos que le acompañaban en Brasil, la irritación contra las autoridades británicas que predominaban en el gobierno, crearon, afirma Caetano, el ambiente propicio a la revolución que estalló en 1820. Hay que tener presente también, continúa diciendo el profesor portugués, que parte de la burguesía intelectual aceptaba las ideas liberales de la Revolución francesa, sembradas en Portugal por los ejércitos napoleónicos. Otros simpatizaban con las instituciones liberales y representativas inglesas. Pero la gran mayoría de los que apoyaron la revolución de 1820 deseaban, especialmente, el regreso del rey, la independencia nacional y un gobierno mejor, con la restauración de las antiguas instituciones portu-

⁷¹ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. *La Constitution espagnole*, cit. p. 217.

⁷² FANCELLI, M. *La Costituzione della Repubblica Portoghese*. Florencia, 1946. pp. 13-14.

⁷³ LEGRAND, L. *Histoire du Portugal du XI^e siècle a nos jours*. París, 1928, p. 142. OLIVEIRA MARTINS, J. P. *Historia de la civilización ibérica*. Buenos Aires, 1951. pp. 349-351.

guesas ⁷⁴. Por los años 1815-1820 podemos descubrir, pues, las siguientes tendencias políticas: 1.º, la revolucionaria, liberal-democrática, esto es, la de los afrancesados; 2.º, la moderada, la de influencia inglesa y, por último, la reformadora realista.

La burguesía intelectual partidaria de las ideas revolucionarias tuvo que congregarse, a partir de 1815, en sociedades secretas. A través de ellas empezó a actuar. Potenció sus energías e hizo triunfar su ideario en 1820. Pero la causa decisiva del triunfo liberal y de la revolución de 1820 fue el pronunciamiento de Riego, en España. La revolución española de 1820, dice Legrand, tuvo bien pronto eco en Portugal y así en la noche del 23 al 24 de agosto de 1820 se produjo la revolución en Oporto, organizada por Fernández Tomás, José Ferreira Borgess, José de Silva Carvalho y Juan Ferreira Vianna ⁷⁵. La nueva revolución ganó inmediatamente Lisboa (29 de agosto de 1820) y la provincia.

La revolución de Oporto tuvo un carácter acentuadamente militar. El Ejército participaba también de la ideología liberal. Sus jefes estaban en connivencia con miembros de la burguesía revolucionaria.

Los revolucionarios reconocieron la religión católica como «religión dominante», a Juan VI como rey y a su dinastía como Casa reinante ⁷⁶.

Los revolucionarios de 1820 crearon, el 1 de octubre, una «Junta Provisional del Gobierno Supremo del Reino», que debía regir los destinos de la nación hasta la reunión de las Cortes extraordinarias constituyentes.

El Consejo de Regencia, al enterarse de lo acaecido, publicó una proclama, el 29 de agosto, en la que calificaba de horrible rebelión el movimiento de Oporto y pedía a los súbditos obediencia al soberano legítimo. La proclama iba firmada por el cardenal patriarca de Lisboa, por el marqués de Borba, conde Feira y Antonio Gómez Ribeiro. Esta proclama real no produjo ningún efecto. De ahí que, como nos dice Rabbé, «los depositarios de la autoridad monárquica empezaron a transigir con los revolucionarios» ⁷⁷.

La Junta Provisional del Gobierno Supremo del Reino había conseguido, mientras tanto, atraerse a su causa a gran parte del Ejército y a todas las provincias del norte del Reino. Marchaba hacia Lisboa cuando el 15 de septiembre, en dicha capital, se rindieron los pocos

⁷⁴ CAETANO, M. *Curso di Ciência Política e direito constitucional*. Coimbra, 1961. II, 7-8.

⁷⁵ LEGRAND, T. *Histoire*, cit. p. 143.

⁷⁶ RABBÉ, A. *Resumé de l'histoire du Portugal*, cit. pp. 389-390.

⁷⁷ RABBÉ, A. *Resumé...*, cit. pp. 392-393.

cuerpos militares reacios a la causa liberal. Ello motivó que los pocos partidarios del Consejo de Regencia abandonaran sus filas.

El 31 de octubre aparecieron las instrucciones sobre el modo de la convocatoria de las Cortes. Pero un grupo de extremistas lisboetas quería ver pronto proclamada la Constitución de España en Portugal. De ahí que el 11 de noviembre el general Teixeira —creyendo que así era la voluntad de Lisboa— se dirigió, con sus tropas, al palacio del gobierno. Allí se decidió, en un consejo de guerra, que se proclamara la Constitución española como Constitución de Portugal, salvo las modificaciones que las Cortes introdujeran, dándole «un sentido todavía más popular» a la Constitución española. Pero, poco después, el mismo Teixeira, y también en otro consejo de guerra, destruyó su obra ⁷⁸.

En el mes de diciembre del mismo año se llevaron a cabo las elecciones de los diputados de Cortes, según el método de la Constitución española. El 26 de enero de 1821 se reunieron todos los cien diputados en Lisboa. En las instrucciones para la convocatoria de las Cortes, publicadas por la Junta Provisional del Gobierno Supremo del Reino el 31 de octubre, se recomendaba a los diputados que hicieran una Constitución basándose en la española, pero «modificándola y adaptándola a Portugal» y dándole un carácter todavía más liberal del que tenía la Constitución española ⁷⁹.

Se reunieron las Cortes constituyentes —integradas por representantes de la nación y no de los estamentos— en el mes de enero de 1821. Las Cortes eligieron, de entre sus miembros, una Regencia que debía gobernar en nombre del rey. La Junta Provisional dejó de existir.

Las Cortes eligieron también una Comisión para que preparase un anteproyecto de Constitución. En el mes de febrero de 1821 las Cortes discutieron el proyecto de «bases de la Constitución portuguesa», que el presidente de dicha Comisión justificó así: «Los miembros de la Comisión, lejos de meterse en el laberinto de las teorías de los publicistas modernos, han buscado las principales bases de la nueva Constitución en nuestro antiguo Derecho público, puesto... en desuso por los ministros despóticos que lisonjearan a los reyes a costa de los pueblos», y concluía afirmando que la Comisión había adoptado el principio de la división de poderes para evitar el «despotismo que resulta de su acumulación», como también toda una serie de medidas «que nos pongan a cubierto» de un retorno al «poder arbitra-

⁷⁸ RABBÉ, A. *Resumé...*, cit. pp. 396 ss.

⁷⁹ RABBÉ, A. *Resumé...*, cit. p. 398.

rio»⁸⁰. Los constituyentes portugueses iban a realizar, conscientemente o no, una revolución, pero la querían presentar bajo el manto de la continuidad tradicional, de la más pura tradición, de la anterior al Despotismo ilustrado. Su situación y actitud nos recuerda la de los constituyentes de Cádiz⁸¹.

Las «bases de la Constitución portuguesa» fueron promulgadas por las Cortes el 9 de marzo de 1821. En dichas bases se consagraban los principios que aseguraban los derechos individuales de los ciudadanos y se establecía la organización y límites de los poderes políticos del Estado. Sus primeros doce artículos enumeraban los derechos individuales del ciudadano. También se recogía en dichas bases el principio —trasunto de los intereses de la burguesía— de que «la Constitución política de la Nación portuguesa debe mantener la libertad, seguridad y propiedad de todo ciudadano». En las bases de la Constitución portuguesa se dejaba sentir la influencia de las «Declaraciones de derechos francesas (especialmente la del año III) y de la Constitución española de 1812»⁸².

El 29 de marzo, una vez preparadas y aprobadas las bases de la Constitución, las diversas autoridades civiles, militares y religiosas prestaron juramento al nuevo orden constitucional.

Las noticias de lo acaecido en Portugal llegaron a las diversas colonias portuguesas, por ejemplo Madera, Azores, etcétera, que se declararon por el gobierno constitucional. El mismo rey Juan VI, que se hallaba en el Brasil, aceptó las bases del nuevo orden político, promulgadas por las Cortes constituyentes el 9 de marzo. Nombró al príncipe don Pedro virrey del Brasil y se embarcó, con el resto de su familia, en dirección a Lisboa, a donde llegó el 5 de julio. El rey prestó, ante las Cortes, juramento al régimen constitucional. Juan VI comenzó a gobernar limitado en sus funciones por las Cortes constituyentes.

Las Cortes tomaron como punto de partida las «bases de la Constitución» —ya juradas por las autoridades— para elaborar el proyecto de Constitución. En el mes de junio de 1821 empezó a discutirse el proyecto.

Las Cortes votaron el 23 de septiembre de 1822 la nueva Constitución, copiada en gran parte, pero democratizándola todavía más, de la Constitución española de 1812. Consta de 240 artículos. Co-

⁸⁰ *Diario de las Cortes gerais e extraordinárias de Nação Portuguesa*, 2 enero 1821.

⁸¹ Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución al proyecto de ella, Madrid, 1820. pp. 2 y 19. SÁNCHEZ AGESTA, J. *Historia*, cit. pp. 32-36.

⁸² CAETANO, M. *Curso de Ciencia Política*, cit. II, 10.

menzaba con un preámbulo invocando a la Santísima Trinidad, y a continuación, en el Título I, se enumeraban los derechos y deberes de los portugueses. Se reconocía a todos los portugueses su cualidad de ciudadanos libres e iguales ante la ley. En el Título II se establecía el principio de la soberanía nacional y que su ejercicio correspondía a los poderes constituidos. Entre ellos, como dice Legrand, se destacaba el Poder Legislativo unicameral —las Cortes—, integrado por representantes de la nación elegidos por sufragio censatario⁸³. La competencia esencial de las Cortes era la de proponer, decretar, interpretar y derogar, en caso necesario, las leyes. La sanción y la promulgación de las leyes correspondía al rey, que tenía un veto suspensivo que podía ser ejercido por una sola vez. El Poder Legislativo era regulado por el Título III. El Título IV regulaba el Poder Ejecutivo o Poder Real. El Consejo de Estado, compuesto de 13 miembros, debía asistir al rey en los asuntos particularmente importantes, especialmente para otorgar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados. La Constitución portuguesa también establecía la Diputación permanente de Cortes con los mismos fines que la Constitución española. En los Títulos V y VI, respectivamente, se regulaba el Poder Judicial y el gobierno administrativo. La Constitución portuguesa de 1822 seguía, como vemos, a la Constitución española de 1812⁸⁴. El rey Juan VI sancionó y prestó juramento a la Constitución de 1822 el 1 de octubre del mismo año.

La opinión común de Europa era que la revolución de Portugal había sido obra de idénticas sociedades secretas que las que habían producido la revolución española de 1820; todas estaban, según el conde Brusasco, «organizadas sobre los mismos principios subversivos»⁸⁵. La misma corte rusa afirmaba que los conspiradores españoles se esforzaban «en un país vecino» y «con una perseverancia que nada desanima a hacer nacer los desórdenes y la rebeldía...»⁸⁶.

El gobierno constitucional español negaba que España hubiera intervenido en el régimen interior de otros Estados⁸⁷. Metternich estaba de acuerdo en que la España oficial —la España del gobierno y del partido de los moderados— no había intervenido en la revolución de Portugal, a pesar de que «los revolucionarios de Oporto» habían dicho «en sus proclamas que España los sostenía y aun que hacía

⁸³ LEGRAND, T. *Histoire*, cit. pp. 145-146.

⁸⁴ Sobre la Constitución del 23 septiembre 1822, *Diario das Cortes*, cit. pp. 1821-1822.

⁸⁵ FARINI, L. C. «Storia», cit., II. *Documentos*, p. 317.

⁸⁶ Circular de la Corte rusa al gobierno constitucional español, en *DS*. 9 enero 1823, pp. 1296-1297.

⁸⁷ Nota del gobierno español a las Cortes aliadas, en *DS*. 9 enero 1823, p. 1299.

marchar tropas para el efecto». Pero también estaba seguro de que «algunos empleados españoles en Portugal, separándose de las instrucciones de su mismo ministerio, han contribuido a la revolución». Para Metternich el ejemplo dado por España era de por sí funesto, y por esa misma razón afirmaba que «España ha hecho la revolución de Portugal; hablo de España, y no de su gobierno»⁸⁸. Los diversos diplomáticos y Cortes europeas estaban de acuerdo en afirmar que el ejemplo español ejerció en Portugal y cómo la organización de la revolución de Oporto se llevó a cabo en el seno de las sociedades secretas portuguesas⁸⁹.

La Constitución de 1822 instauraba un régimen liberal-democrático que las circunstancias no permitieron que cristalizase. Ya en 1823, y como repercusión de los Congresos de Troppau, Laybach y Verona y de la entrada en los Cien Mil Hijos de San Luis en España, en abril de 1823, comenzaron, en Portugal, los movimientos contrarrevolucionarios. Así, la reina se negó a prestar juramento a la Constitución; el Ejército se desorganizaba, y los partidarios del «Antiguo Régimen» estrechaban sus filas en torno a la reina. A pesar de ello el rey se mantenía firme en pro del régimen constitucional.

La reina instigó a su hijo don Miguel a que se pusiera a la cabeza de la contrarrevolución. Ella ganó, también, la simpatía de parte del Ejército, al que movió a la lucha contra el orden constitucional, entrando en Lisboa sin disparar un solo tiro el 3 de junio de 1824.

El 4 de junio de 1824, Juan VI, cediendo a la presión de las fuerzas reaccionarias dirigidas por don Miguel, derogó la Constitución de 1822 y puso en vigor las antiguas leyes de Lamego⁹⁰. Creemos, con Rabbé, que uno de los factores que mayor peso ejerció sobre la voluntad del rey fue el hecho de que los Cien Mil Hijos de San Luis habían ocupado ya victoriosamente España: «Está fuera de toda duda —nos dice Rabbé— que... los acontecimientos de España no podían menos de influir decisivamente en los destinos de Portugal»⁹¹. Así

⁸⁸ «Don Mariano de Carnerero a don Evaristo Pérez de Castro, Viena, 16 octubre 1820». En SPINI, G. *Mito e realtà*, cit. pp. 179-180.

⁸⁹ Según dijo Mariano de Carnerero, embajador español en Viena, a Evaristo Pérez de Castro, secretario del Despacho de Estado español, en una carta escrita en Viena el 16 octubre 1820, el príncipe Metternich, a punto de dirigirse a Troppau, le había dicho que «Las Potencias no pueden mirar con indiferencia las revoluciones de Portugal, Luca y Nápoles y los disturbios internos españoles provocados por la actitud rebelde de Riego; se trata de la conservación de los Tronos y de todas las bases en que estriba el orden social, tal es el motivo que dicta la reunión de Troppau y que precisa ponerse de acuerdo para atajar los males que amenazan a Europa y al mundo entero». En SPINI, G. *Mito e realtà*, cit.

⁹⁰ FERRARIN, A. R. *Storia del Portogallo*. Milán, 1940. pp. 231-232.

⁹¹ RABBÉ, A. *Resumé*, cit. p. 435.

acabó la primera y efímera vigencia de la Constitución de 1822. En 1836 estará nuevamente en vigor.

El 10 de marzo de 1826 falleció el rey Juan VI. Le sucedió su hijo don Pedro, emperador del Brasil. Don Pedro, para dar satisfacción a las ansias liberales, muy extendidas y fuertes en Portugal, otorgó al país la Carta Constitucional del 29 de abril de 1826, y el 2 de mayo abdicó en favor de su hija María de Gloria, con la condición de que se casase con su tío don Miguel y de que se pusiera en vigor la Carta Constitucional. La Carta Constitucional de 1826 estaba basada, a la vez, en el sistema inglés, en la Constitución de 1822 y en la Constitución brasileña del 25 de marzo de 1824. Pero fue la obra de Benjamín Constant «Esquisse de Constitution», publicada en 1814, la que ejerció mayor influencia en la Carta de 1826⁹². La Carta de 1826 atemperaba un poco, como dice Ferrarin, «el liberalismo acentuado de la Constitución de 1822, creando, junto a la Cámara de los Diputados, el órgano moderador del Senado (Cámara dos Pares)...»⁹³.

La Carta Constitucional de 1826 está en la misma línea que las otras Cartas Constitucionales otorgadas en Europa a partir de la Restauración. Establece una Monarquía limitada, concebida según el modelo británico.

La Carta estuvo vigente en Portugal desde el 12 de julio de 1826 hasta 1828. En este mismo año, don Miguel, lugarteniente de don Pedro (desde el 3 de julio de 1827), disolvió, bajo la presión de las fuerzas reaccionarias que lo querían rey, las Cortes, y el 3 de mayo convocó los tres estados del reino para que pusieran en vigor las antiguas leyes fundamentales. A fines de junio de 1828 las Cortes, reunidas estamentalmente, proclamaron a don Miguel I rey legítimo de Portugal. Como consecuencia de todo ello se desencadenó una guerra civil entre liberales y absolutistas que duró seis años y que se concluyó con la capitulación de don Miguel. (Convención de Évora-Monte, 29 de mayo de 1834.) Reconquistado el Trono para María da Gloria, don Pedro restableció la Carta de 1826 (15 de agosto de 1834).

El reinado de Maria da Gloria II estuvo lleno de luchas y revoluciones políticas, en el curso de las cuales Portugal llevó a cabo un penoso aprendizaje de la vida constitucional, para la que no estaba preparado.

Las corrientes políticas portuguesas durante el reinado de Maria II eran, fundamentalmente, dos: la absolutista, partidaria de don Miguel y de las Leyes de Lamego, y la liberal. Las tendencias abso-

⁹² CAETANO, M. *Curso di Ciência Política*, cit. II, 22.

⁹³ FERRARIN, A. R. *Storia*, cit. p. 234.

lutista y liberal iban a disputarse el monopolio de la vida política portuguesa, por una parte, mientras que, por otra, lo harían las diversas corrientes políticas en que se diversificaba el partido liberal; pues este último estaba subdividido en las tres siguientes tendencias políticas que se habían formado por exilados en Inglaterra y Francia durante los seis años de reinado de don Miguel: 1) tendencia conservadora dirigida por Palmela, anglófila y partidaria de la Carta de 1826; 2) tendencia democrática, heredada del ideario revolucionario de 1820; estaba dirigida por el general Saldhana, el coronel Pinto Pizarro y los hermanos Passos, era partidaria de la Constitución de 1822, y, por último 3) la tendencia que Caetano llama «grupo burgués». La llamaríamos, en atención a su ideario, democrático-liberal moderada. Esta última estaba dirigida, entre otros, por Silva Carvalho, Mousinho da Silveira, etcétera.⁹⁴ Estas tres corrientes políticas liberales se reflejaron en las Cortes de 1834. De 1834 a 1836 gobernaron los «conservadores». Pero los «democráticos» se impusieron en 1836 —revolución de septiembre de 1836—. Por eso la historia conocerá a estos liberales con el nombre de «septembristas». El partido democrático, queriendo manifestar su intención renovadora, derogó la Carta Constitucional de 1826 y puso en vigor la Constitución de 1822 (Decreto de 10 de septiembre de 1836). Así empezó la segunda vigencia de la Constitución de 1822. Pero no tardó en manifestarse una viva reacción. Frente a los liberales «septembristas», partidarios de la Constitución de 1826: partido «cartista». Como consecuencia de esta doble tendencia surgió la Constitución del 20 de marzo de 1838, que no era más que la Constitución de 1822 reformada. Era más moderada y con una redacción más sobria. Era bicameral⁹⁵. De esta manera los legisladores portugueses no hacían más que seguir la corriente reflejada en Francia, con ocasión de la revolución de julio, y en España en 1837. Había que transigir entre la tendencia democrática y la conservadora. Por eso la Constitución de 1838 no era más que un término medio entre la Constitución de 1822 y la Carta Constitucional. La Constitución de 1838 estuvo en vigor desde el 4 de abril de 1838 al 10 de febrero de 1842, fecha en que el partido «cartista» logrará implantar su Carta Constitucional.

La Carta de 29 de abril de 1826 estuvo en vigor —con diversas modificaciones llevadas a cabo en 1852, 1885, 1895 y 1896— hasta la proclamación de la República el 5 de octubre de 1910.

La primitiva dicotomía, como dice Ferrarin, de los liberales, en cartistas y septembristas, fue sustituida, más tarde, por otros dos gru-

⁹⁴ CAETANO, M. *Curso de Ciencia Política*, cit. II, 29-31.

⁹⁵ CAETANO, M. *Curso...*, cit. pp. 43-46.

pos: el partido regeneracionista y el partido progresista ⁹⁶. Estas dos tendencias, la conservadora y la democrática, bajo formas diversas —entre 1891-1910 estas dos tendencias empezarán a disgregarse en una multitud de partidos haciendo, con ello, imposible el régimen parlamentario en Portugal— se turnarán en la vida política portuguesa hasta el golpe de Estado del 28 de mayo de 1926 ⁹⁷.

b) *Italia*.—El Congreso de Viena dividió a Italia en ocho Estados. Austria quedaba con los reinos de Venetto y Lombardo; el hermano del emperador Francisco I, Fernando III, fue restituido en la Toscana; María Luisa, hija de Francisco I y mujer de Napoleón, fue indemnizada, por la corona imperial, con el ducado de Parma; los Borbones de Parma entraron a reinar, en espera de volver a sus propios dominios, en Luca; en Módena fue puesto en el trono Francisco IV de Austria. Como vemos, bien directamente, bien a través de lazos de familia, Austria tenía una predominante influencia en Italia.

Los cinco Estados de la época de la Revolución se convirtieron en la Restauración en ocho. La unidad de Italia se alejaba. Además, estos ocho Estados estaban divididos entre sí por barreras aduaneras, que paralizaban el desarrollo de la burguesía, que había comenzado a tomar carta de naturaleza durante el régimen imperial. En Italia, como por doquier, durante la Restauración, se volvió al *statu quo* prerrevolucionario tanto en el orden social como político ⁹⁸.

La Revolución había sembrado en Italia, por una parte, las ideas liberales, y, por otra, aunque esto fue más bien por reacción, el sentimiento nacional. La ideología liberal, tanto económica como política, encontró eco en la burguesía italiana. El sentimiento nacional, despertado y robustecido por las corrientes románticas e historicistas, se apoderó de los pueblos italianos —mejor dicho de su burguesía intelectual—, que disgregados o absorbidos por otros, querían reconstruir su nacionalidad ya en el aspecto cultural, ya político. Por eso podemos decir que en Italia, especialmente, el liberalismo y el nacionalismo destruyeron la labor realizada por la Restauración ⁹⁹. Pero estas tendencias, especialmente la nacional, enlazaba con ciertos antecedentes. El bagaje ideológico revolucionario de los siglos XVII, XVIII y XIX pesaba sobre el presente, cristalizando en un movimiento de in-

⁹⁶ FERRARIN, A. R. *Storia*, cit. pp. 247-248. CAETANO, M. *Curso de Ciencia Política*, cit. II, 38-43.

⁹⁷ Sobre las causas, naturaleza y efectos del golpe de Estado de 28 mayo 1926. SÁNCHEZ AGESTA, L. *Curso de Derecho Constitucional*. Granada, 1955. pp. 252-254. CAETANO, M. *Curso de Ciencia Política*, cit. pp. 73 ss.

⁹⁸ FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*, cit. pp. 1-3.

⁹⁹ FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*, cit. pp. 3-4.

dependencia nacional: el llamado «Risorgimento». El «Risorgimento» es el movimiento hacia la formación del Estado nacional, la lucha por la libertad e independencia contra el absolutismo monárquico y el dominio extranjero. El Congreso de Viena provocó por reacción el nacimiento formal del «Risorgimento», el cual tomó carta de naturaleza en su batallar contra el estado de cosas creado por la Restauración ¹⁰⁰.

El «Risorgimento» fue obra, fundamentalmente, de la burguesía. La burguesía era la nueva clase ascendente. Con el tiempo desplazará a la aristocracia terrateniente, fuerza social de la Restauración. La burguesía, emprendedora y laboriosa, se sentía transida de las ideas liberales. La Restauración favorecía a la nobleza y al alto clero. El restablecimiento de las barreras aduaneras entre los Estados, por una parte, y las preferencias que las monarquías restauradas tenían por la aristocracia terrateniente, por otra, perjudicaba los intereses de la incipiente burguesía mercantil e industrial. También era natural que la clase burguesa fuera enemiga de la Restauración, pues sus propiedades, si bien no adquiridas en la época de la Revolución, sí fueron enormemente aumentadas en la misma, debido a la desamortización de los bienes eclesiásticos llevada entonces a cabo. Naturalmente, la clase burguesa deseaba una constitución que asegurase su propiedad contra el peligro de una restitución a sus antiguos dueños, así como el control de los gastos públicos y cuantía de impuestos. Parte del clero, que se sentía solidario, por razón de origen, con dicha clase burguesa, se adhería también a su programa liberal. Se mantenía a la burguesía alejada de las tareas gubernamentales contrariando sus ambiciones políticas. Por el momento, concretó su deseo en el establecimiento de una monarquía constitucional, recurriendo a las sociedades secretas para propagar sus ideas. La naturaleza de las monarquías absolutas le obligaban a ello ¹⁰¹. Las sociedades secretas tuvieron una participación sustancial en la formación de la unidad italiana. Ellas propagaron las ideas de libertad, unidad e independencia, que son la esencia del «Risorgimento». Dos sociedades secretas se distinguen durante el «Risorgimento»; la Carbonaria y, su especificación, los Federados. La primera se desarrolló, especialmente, en el sur de Italia, la segunda en el norte ¹⁰².

¹⁰⁰ Obras de carácter general sobre el «Risorgimento». FARINI, L. C. *Storia...*, cit. BIANCHI, N. *Storia documentata della diplomazia europea in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861*, I y II. Turín, 1864. OMODEO, A. *L'età del Risorgimento italiano*. Nápoles, 1946.

¹⁰¹ SANTORRE DI SANTAROSA. *De la Révolution piémontaise*. París, 1821. pp. 23-27.

¹⁰² FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*, cit. pp. 5-9.

Los carbonarios napolitanos y los federados piemonteses de 1820-1821, si bien por motivos diferentes, deseaban establecer, en sus respectivos reinos, la Constitución de Cádiz como ley fundamental. Los italianos miraban con simpatía a la España liberal y a la Constitución de 1812, a causa del pronunciamiento de Riego, pero también por las relaciones establecidas a raíz de las campañas napoleónicas. España suscitaba simpatía tanto en el campo liberal como en el reaccionario ¹⁰³. La guerra de Independencia española apareció ante los italianos como ejemplo a seguir ¹⁰⁴.

No examinaremos si los carbonarios o federados conocían o no la Constitución de 1812 antes del pronunciamiento de Riego ¹⁰⁵. Partiremos de la influencia que sobre ellos ejerció el pronunciamiento español de 1820. Las diversas Cortes europeas están de acuerdo en afirmar que la revolución napolitana y piemontesa respondieron al impacto de la llevada a cabo en España en el mes de marzo de 1820 ¹⁰⁶. A partir de 1820 la Constitución de Cádiz se promulgó en varios reinos de Italia. Veámoslo.

La revolución en el Reino de las Dos Sicilias.—El Reino de las Dos Sicilias estaba gobernado por Fernando I. A causa de la falta de libertad y de la postergación en que se hallaba la burguesía, por una parte, y por otra, debido a las injusticias que el rey cometía contra los funcionarios civiles y contra el ejército, la burguesía y el ejército eran las dos clases que más miembros daban a la sociedad carbonaria. La Carbonaria también tenía sus ramificaciones en otros sectores de la población ¹⁰⁷. Como decía el rey al embajador Ruffo, la Carbonaria pululaba por todas partes ¹⁰⁸.

Otros elementos cooperaron y fomentaron la ya existente revolución, como el de la intervención del embajador español don Luis de Onís ¹⁰⁹; pero el hecho definitivo que empujó a los carbonarios na-

¹⁰³ MATURI, W. *Il Principe di Canosa*. Florencia, 1944. pp. 112-113.

¹⁰⁴ Varias obras testimonian el interés italiano por la guerra de España. BALBO, C. *Storia della guerra di Spagna e del Protogallo contro Napoleone*. Turín, 1816. VACCARI, *Storia delle campagne e degli assedi degli italiani in Spagna dal 1808 al 1813*. Milán, 1823. PEPE, G. *Memorie intorno alla sua vita e ai recenti casi d'Italia*, II. Lugano, 1847.

¹⁰⁵ Sobre este punto: FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*, cit. pp. 18-19 y 76 ss.

¹⁰⁶ «Memoire autrichien adressé simultanément aux Cours de Turin», cit., en *Atti*. IV, 330-334.

¹⁰⁷ METTERNICH. *Memoires, Documents et écrits divers laissés par...*, III. París, 1881. p. 412.

¹⁰⁸ «Sua Maestà ad Alvaro Ruffo, Nápoles, 16 septiembre 1820», en *Atti*, cit., V.1, 3, pp. 324-325.

¹⁰⁹ Sobre este punto: FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*, cit. pp. 19-21.

politanos a la revolución, fue la revolución española de 1820 ¹¹⁰. El movimiento napolitano fue un movimiento de autocombustión interna que vino a seguir el ejemplo de España por razones de familia entre ambas casas reinantes, como por ciertas semejanzas históricas, deseo de independencia nacional frente al extranjero y deseo de reformas liberales como consecuencia de las ideas introducidas en ambos países por los ejércitos napoleónicos ¹¹¹.

En la noche del 5 al 6 de julio los carbonarios se presentaron ante Fernando I obligándole a que «otorgara» la Constitución española de 1812 ¹¹². El rey mediante un Edicto, fechado el 6 de julio, prometió una Constitución. En la misma fecha Fernando I cedió el gobierno a su hijo el duque de Calabria, nombrándole vicario general del Reino ¹¹².

Los carbonarios no estaban contentos con la simple promesa de una Constitución. De ahí que presionaran sobre el vicario general para que promulgara la Constitución de Cádiz. Y así lo hizo en fecha de 7 de julio ¹¹⁴. El rey, bajo la presión de los carbonarios, ratificó el Edicto de 7 de julio por el que se otorgaba la Constitución de Cádiz para el Reino de las Dos Sicilias. Tanto el rey como el duque de Calabria fueron, pues, obligados por los carbonarios a promulgar la Constitución de 1812 ¹¹⁵. Así opinaban las Cortes europeas ¹¹⁶.

La adopción de la Constitución española por parte de los carbonarios fue motivada por dos razones: la primera porque España era para los revolucionarios el ejemplo que se debía seguir, y, la segunda, porque la Constitución de 1812 era mucho más democrática que la de los otros países europeos, ya que sólo admitía una sola Cámara,

¹¹⁰ PIGNATELLI STRONGOLI, F. «Cenno dei fatti accaduti nel regno di Napoli nei primi giorni di luglio del 1820», en *Atti*, cit., V, I, 8.

¹¹¹ SPINI, G. *Mito e realtà*. pp.26 ss. FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*. pp. 19-20.

¹¹² Sobre el «otorgamiento» de la Constitución de 1812. FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*. pp. 21-23.

¹¹³ «Proclama con quele il Reupromette la Costituzione y Conferimento del Vicariato Generale del Regno al Duca di Calabria». En FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*. pp. 127-128.

¹¹⁴ «Adozione della Costituzione di Spagna dell'anno 1812». En FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*. p. 128.

¹¹⁵ FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*. pp. 25-27. «Sua Maestà ad Alvaro Ruffo, Nápoles, 16 agosto 1820», en *Atti*, V, I, 3, p. 321. «De Menz a Metternich, Nápoles, 12 julio 1820», en *Atti*, V, I, 2, 49-50.

¹¹⁶ «Rapporto del Cavalier Brancia, París, 14 noviembre 1820», en *Atti*, cit., II, p. 308. «Memoire du Cabinet autrichien», en *Atti*, cit., IV, p. 327. «Réponse du Cabinet de Russie au memoire présenté par le Cabinet d'Autriche dans la Conference du 11-13 et aux communications faites par le Cabinet de Prusse dans le Conference du 17-29 octobre», en *Atti*, cit. IV, 352-353.

y, en consecuencia, no respetaba los privilegios de los nobles y de la aristocracia terrateniente. Si bien en la Constitución de Cádiz hay, a través del Consejo de Estado, un reconocimiento del brazo aristocrático, el Parlamento napolitano, llevado de sus ímpetus democráticos, borró esta huella del viejo régimen ¹¹⁷.

La revolución napolitana fue obra de los carbonarios, es decir, del elemento democrático. Más tarde fue contrarrestada por la intervención de elementos no carbonarios —los moderados o constitucionales— ¹¹⁸. A pesar de ello, las Cortes europeas no estaban de acuerdo, como más adelante veremos, en la situación política napolitana.

En el Edicto del 7 de julio de 1820, en su artículo 1.º, se decía que la Constitución del Reino de las Dos Sicilias sería la española de 1812 «salvo las modificaciones que la representación nacional, constitucionalmente convocada, creará oportuno adoptar para adaptarla a las circunstancias particulares de los reales dominios» ¹¹⁹. Para ello era necesario la convocatoria de un Parlamento.

En sustitución del Parlamento, y, hasta su convocatoria, fue creada una Junta Provisional de Gobierno que celebró su primera sesión el 12 de julio. Ante ella, el rey y los príncipes reales prestaron juramento de adhesión a la Constitución española ¹²⁰. El rey juró sobre los Santos Evangelios conservar la Religión Católica Apostólica y Romana, «sin permitir otra en su Reino y que observaría y haría observar... la Constitución política española salvo las modificaciones que el Parlamento nacional introdujera para adaptarla a las circunstancias particulares de la monarquía...» ¹²¹. El 14 de julio el vicario general comunicaba al pueblo que el rey había prestado juramento a la Constitución española. La Junta Provisional estuvo en vigor desde el 10 de julio hasta la apertura del Parlamento el 30 de septiembre ¹²².

A fines de agosto y principios de septiembre se llevaron a cabo las elecciones para diputados de Cortes. El día 1 de octubre se inauguró el Parlamento nacional. El rey renovó su juramento de fidelidad a la Constitución. Se pronunciaron los discursos rituales por el

¹¹⁷ FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*, cit. pp. 61-65.

¹¹⁸ «De Menz a Metternich, 25 julio 1820», en *Atti*. cit. IV, XXXVIII. n.º 1. «L. de Onís a E. Pérez de Castro, Nápoles, 23 febrero 1821». En SPINI, G. *Mito e realtà*, cit. p. 131. FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*, cit. pp. 33-34.

¹¹⁹ «Adozione», cit. En FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*, cit. p. 128.

¹²⁰ «Formula del Giuramento prestato dal Re», en *Atti*. cit. I, 24. En FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*, cit. pp. 35-36 y doc., VII, 133.

¹²¹ «Formula del Giuramento prestato dal Re», en *Atti*. cit. I, 24. «Doc.» VII. En FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*, p. 133.

¹²² «Verbali delle Sessioni della Giunta provvisoria di Governo», en *Atti*.

rey y por el presidente del Parlamento, Mateo Galdi. Todo ello a tenor de lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución española. El discurso del rey era austero y práctico: «Nosotros, decía el rey, consolidaremos la Constitución si la fundamos sobre las bases de nuestras antiguas instituciones y de las ideas que nos son familiares». Terminaba con esas palabras: «mi ánimo reposa tranquilo en la sabiduría»¹²³. El discurso de Mateo Galdi era pomposo y lleno de admiración ciega por España y su Constitución. El decía de la Constitución española que era una «constitución sabia, moderada, hija de una madura sabiduría y experiencia». La Constitución de 1812 era para Galdi la mejor carta constitucional que habían dictado y escrito «los publicistas de Europa desde la mitad del siglo pasado hasta ahora». «Ella parece haber recogido en su seno el verdadero punto de equilibrio entre los derechos del pueblo y las prerrogativas de los monarcas». El presidente Galdi terminaba su discurso pidiendo al cielo que conservase en el rey sus sentimientos de bienhechor del pueblo y en el Parlamento nacional el fiel custodio de la Constitución¹²⁴.

De esta manera y bajo los mejores augurios empezó su vida el Parlamento nacional de las Dos Sicilias.

El 29 de enero fue saludada con entusiastas aclamaciones la promulgación definitiva de la Constitución del Reino de las Dos Sicilias.

La existencia del régimen constitucional napolitano fue truncada por las decisiones tomadas por los Congresos de Troppau y Laybach contra la misma. En efecto, los aliados encargaron a Austria restaurar a Fernando I en el trono absoluto. Y así, el 7 de marzo empezaba el desastre de la armada napolitana que culminó el 20 del mismo mes. En Capua se firmó la Convención que abría las puertas del Reino a las armas austríacas. El Parlamento nacional napolitano tuvo su última reunión en la mañana del 24 de marzo. En ese mismo día un comisario de policía procedió al cierre definitivo del local¹²⁵.

La revolución en los Estados Pontificios, en Luca y en la isla de Elba.—El movimiento revolucionario de Nápoles repercutió en toda Italia. La Sociedad Carbonaria de los demás reinos italianos se puso en movimiento y quiso seguir el ejemplo de sus correligionarios del Reino de las Dos Sicilias. Y así, en los Estados Pontificios, en las Marcas, en el Ducado de Urbino y en las Legaciones y, especialmente, en Benevento y Pontecorvo, los carbonarios, que estaban descontentos

¹²³ *Atti*, I, 166-169.

¹²⁴ *Atti*, I, 163-166.

¹²⁵ Nota de E. Gentile a la sesión de 21 marzo 1820, en *Atti*, III, 640.

«de la restauración del poder sacerdotal», empezaron a conspirar a favor de la Constitución española de 1812 ¹²⁶.

La revolución en el Reino de Cerdeña.—Precisamente en los días en que los ejércitos austríacos sofocaban la revolución constitucional de Nápoles estallaba la revolución en el Reino de Cerdeña.

En el Piamonte, y también por idénticas razones que en Nápoles, la burguesía y parte del ejército ¹²⁷ no estaba contenta con la monarquía absoluta de Víctor Manuel. Esta minoría se organizó en dos sociedades secretas: la Carbonaria y los Federados. Esta última era más moderada que la Carbonaria y si la burguesía y la baja oficialidad integraba la Carbonaria, la nobleza y la alta oficialidad se sentía inclinada a la sociedad de los Federados ¹²⁸. Los carbonarios eran defensores acérrimos de la Constitución de España, los federados, de una carta otorgada ¹²⁹.

La revolución española de 1820 y la napolitana del mismo año produjeron una viva impresión en los federados y carbonarios piamonteses ¹³⁰. Ante tales ejemplos se agudizaron los deseos de renovación ¹³¹.

La Constitución de Cádiz, después de las revoluciones española y napolitana, había llegado a ser para los liberales piamonteses «la palabra, el nombre y el estandarte» ¹³². A los más tibios y alejados les atrajo a su favor gracias a los elementos más activos de la Carbonaria, que habían hecho creer que era un instrumento eficaz para conseguir la independencia y la unidad italiana ¹³³. A esta actitud de los carbonarios a favor de la Constitución de Cádiz hemos de añadir la influencia ejercida sobre el patriciado turinés por el prestigioso em-

¹²⁶ FARINI, L. C. *Lo Stato Romano dall'anno 1815 all'anno 1850*, I. Turín, 1850, p. 14. «Rapporto Blanch a S.E. il ministro degli affari esteri», en *Atti*, V, I, 1, 18-19; *DS*. 31 julio 1820. p. 346.

¹²⁷ «Simple récit des événements arrivés en Piémont dans le mois de mars et d'avril 1821 par un officier piémontais». En FIORINI, V. *Gli scritti di Carlo Alberto sul moto piemontese del 1821*. Roma, 1900. p. 68.

¹²⁸ «Simple récit», cit. En FIORINI, V. *Gli scritti*, p. 64. TORTA, C. *La Rivoluzione piemontese nel 1821*. Roma-Milán, 1908. pp. 32-34.

¹²⁹ «Simple récit». En FIORINI, V. *Gli scritti*, p. 75. TORTA, C. *La Rivoluzione*, cit. p. 35.

¹³⁰ SANTORRE DI SANTAROSA. *De la révolution*. pp. 36-37 y 44-45. «Rapport et détails». En FIORINI, V. *Gli scritti*. pp. 6-7. TORTA, C. *La Rivoluzione*. p. 40.

¹³¹ «Rapport et détails». En FIORINI, V. *Gli scritti*. pp. 7 y 67-68.

¹³² DE SIMONE. *Cesare Balbo*. Turín, 1932. p. 58.

¹³³ SANTORRE DI SANTAROSA. *De la révolution*. pp. 42-43. «Eusebio de Bardaxi a E. Pérez de Castro, Turín, 21 agosto y 15 y 29 noviembre 1820 y 12 febrero 1821». En SPINI, G. *Mito e realtà*. pp. 142-149. PASSAMONTI, E. «Cesare Balbo a la rivoluzione del 1821 nel Piemonte», en *Bibl. stor. ital. recente*. 1926. XII, 308.

bajador español en Turín, don Eusebio de Bardaxi, al decir de Torta¹³⁴ y Spini¹³⁵.

Uno de los motivos que indujeron a los federados, según Santorre de Santarosa, a aceptar la Constitución de 1812 fue el hecho de que ya había sido proclamada en Nápoles, y era conveniente estar unidos para mejor luchar contra Asutria¹³⁶.

Los revolucionarios confiaban, para llevar a cabo su revolución constitucional, en el príncipe Carlos Alberto, presunto heredero al Trono de Cerdeña. El rey Víctor Manuel era reacio a cualquier innovación radical. La actitud antiaustriaca y liberal de Carlos Alberto afianzó los ánimos de los conjurados. El día 6 de marzo de 1821 se presentaron en el palacio del príncipe los federados, conde de Santa-rosa, Jacinto de Collegno, el hijo del ministro de Asuntos Exteriores, Carlos de San Marzano, y el conde Guillermo Moffa di Lisio. Manifestaron al príncipe que confiaban en él para redimir Italia, que todo estaba preparado y que sólo de su palabra estaban pendientes. Carlos Alberto les autorizó para que redactaran una especie de proyecto de constitución a fin de entregárselo al rey cuando éste estuviera en Moncalieri. Santorre de Santarosa elaboró este proyecto, que modificaba tan esencialmente la Constitución española que la asemejaba a la Constitución siciliana de 1812¹³⁷. Finalmente, debido a la actitud reaccionaria del soberano, a la conducta nada clara y muy dubitativa del príncipe, a las presiones de los carbonarios y al precipitarse los acontecimientos, los federados se inclinaron, también, por la Constitución española de 1812¹³⁸.

La revolución piamontesa estalló el 9 de marzo de 1821, en Alejandría. El ejército proclamó la Constitución de Cádiz y se creó una Junta Provisional de Gobierno como órgano previo al futuro Parlamento. El presidente de la Junta, Ansaldi, dirigió un manifiesto a los ciudadanos lleno de sentido patriótico y amor por la Constitución española que terminaba con gritos de ¡Viva el rey! ¡Viva la Constitución de España! y ¡Viva Italia!¹³⁹. La revolución progresaba. En San Salvario, cerca de Turín, el capitán Ferrero, con ciento cincuenta sol-

¹³⁴ TORTA, C. *La rivoluzione*. p. 39.

¹³⁵ SPINI, G. *Mito e realtà*. pp. 43-44.

¹³⁶ SANTORRE DI SANTAROSA. *De la révolution*. pp. 46-48.

¹³⁷ FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*. pp. 84-85. Santorre de Santarosa no era partidario de la Constitución de Cádiz. Sí lo era, en cambio, de la Carta francesa de 1814. y, especialmente, de la Constitución siciliana de 1812. De esta última Constitución decía que no era «otra cosa que la Constitución inglesa escrita...». SANTORRE DI SANTAROSA. *De la révolution*. pp. 40-41 y 222.

¹³⁸ SPINI, G. *Mito e realtà*. pp. 59 y 69.

¹³⁹ TORTA, C. *La rivoluzione*. pp. 98-100.

dados, proclamó la Constitución española, en la mañana del 11 de marzo ¹⁴⁰.

Ante tal situación el rey convocó un consejo extraordinario de la Corona. Todos los ministros indicaron que concediera una Constitución. Después de tres horas de reunión se tomó la decisión, a propuesta de la reina, de que, en caso de que fuera necesario proclamar la Constitución española, se insertase en el decreto de promulgación las dos siguientes reservas: la primera, con relación al artículo 12, introduciría el principio de la tolerancia a favor de los valdenses y hebreos; la segunda, en materia sucesoria, se aceptaba la Ley Sálica ¹⁴¹. Todos estos proyectos cayeron en el vacío al enterarse el rey de la actitud de los aliados ante la revolución napolitana ¹⁴².

No obstante, la revolución avanzaba. En varias ciudades se proclamaba la Constitución de 1812. El 12 de marzo el ejército la proclamaba en Turín. Ante tal situación Víctor Manuel prefirió, antes de conceder una Constitución, abdicar a favor de su hermano Carlos Félix, y nombrar, en ausencia del mismo, al príncipe Carlos Alberto como regente del Reino. Así lo hizo el mismo día 12 de marzo. La regencia de Carlos Alberto empezó en la mañana del 13 de marzo y duró hasta el 23 del mismo mes ¹⁴³.

Carlos Alberto no simpatizaba con la Constitución de España. El hizo todo lo que le fue posible para retrasar su promulgación. Pero, la Junta Provisional de Alejandría, que era centro político-revolucionario del Piamonte, impuso su voluntad. Los carbonarios de Alejandría y de Turín obligaron al príncipe Carlos Alberto a conceder la Constitución española el 13 de marzo de 1821 ¹⁴⁴.

El príncipe regente comunicó a Carlos Félix lo acaecido. El rey escribió una violentísima proclama, fechada en Módena el 14 de marzo en la que anulaba lo llevado a cabo por el regente e indicaba la pronta intervención de los ejércitos aliados para restaurarle en el trono absoluto ¹⁴⁵.

¹⁴⁰ SANTORRE DI SANTAROSA. *De la révolution*, p. 104. SPELIANZON, C. *Storia del Risorgimento*. I, 854 ss.

¹⁴¹ TORTA, C. *La rivoluzione*, p. 105.

¹⁴² «María Teresa a la mujer de Carlos Félix, 26 abril 1821». En PERRERO, D. *Gli ultimi Reali di Savoia del ramo primogenito ed il Principe Carlo Alberto di Carignano*, *Studio storico su documenti inediti*. Turín, 1899. p. 74.

¹⁴³ «Rapport et détails», cit. En FIORINI, V. *Gli scritti*, p. 26. «Doc.», XIII. En FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*. pp. 138-139.

¹⁴⁴ «Rapport et détails», cit., y «Simple récit». En FIORINI, V. *Gli scritti*. pp. 32-33 y 117-119, respectivamente.

¹⁴⁵ «Doc.», XVI. En FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*. p. 141.

El centro de la contrarrevolución fue Novara. Allí se encontraba el jefe de la misma, el general Della Torre. Carlos Alberto, influido por la proclama del rey y presionado por los consejos de los embajadores de Rusia y Austria, se decidió a tomar el camino de Novara. Una vez en dicha ciudad publicó una proclama en la que renunciaba a la Regencia (23 de marzo de 1821)¹⁴⁶.

La huida de Carlos Alberto a Novara y la noticia de la derrota del ejército constitucional napolitano desalentaron, como nos dice Santorre de Santarosa, a los federados¹⁴⁷. Estos estaban prontos a las negociaciones con el rey, como proponía el embajador ruso, pero no así los carbonarios¹⁴⁸.

El 7 de abril el ejército contrarrevolucionario, engrosado ya por las fuerzas austríacas llamadas en su auxilio por el rey, derrotaba al pequeño ejército constitucional piamontés. El 10 del mismo mes las tropas de la contrarrevolución entraban en Turín y quedaba restaurada la monarquía absoluta.

La derrota de las revoluciones italianas y la persecución de los liberales por las monarquías restauradas obligó a muchos a exiliarse, y así centenares de prófugos llegarían a España procedentes de los diversos reinos italianos, siendo acogidos con gran simpatía¹⁴⁹.

5. Los Congresos de Troppau, Laybach y Verona

5.1. Los Congresos de Troppau y Laybach

La revolución napolitana produjo una gran impresión en Europa, y Austria fue la que adoptó una conducta más hostil contra el gobierno napolitano. Para Austria la revolución napolitana era obra de los carbonarios y la Constitución de 1812 era un «Código de Anarquía»¹⁵⁰ incompatible con la seguridad de los Tronos¹⁵¹.

Francia, si bien condenaba la revolución de Nápoles por su carácter excesivamente democrático, era partidaria de que se reformase, pero no destruyese, el régimen constitucional napolitano. Ella que-

¹⁴⁶ «Carlo Alberto de Sonaz, Florencia, 6 octubre 1821», en *Costa de Beauregard, Prologue d'un regne, la jeunesse du Roi Charles Albert*. Paris, 1889. p. 169.

¹⁴⁷ SANTORRE DE SANTAROSA. *De la révolution*. p. 124.

¹⁴⁸ TORTA, C. *La rivoluzione*. pp. 173-178.

¹⁴⁹ SEGRE, A. «I profughi sardi del 1821 in Spagna», en *Rass. stor. del Risorg.*, 1910. pp. 148 ss. DS. 8 abril 1821, p. 971.

¹⁵⁰ «Cimitile al Vicario, Viena, 7 septiembre 1820», en *Att.* V, I, 1, 74.

¹⁵¹ «Metternich à Esterhazy, Viena, 1 septiembre 1820», en *Att.* V, II, 4, 164.

ría que se sustituyese la Constitución española por la francesa o la polaca ¹⁵².

El gobierno inglés también condena la revolución napolitana. El propio Castlereagh, en una carta dirigida a lord Steward, fechada el 15 de septiembre de 1821, entre otros extremos decía: «La revolución napolitana encierra graves peligros para Europa»; «Es la obra de una sociedad secreta que mira unificar Italia...» ¹⁵³.

Austria tenía un interés especial en Italia, en cuanto gobernaba en el Reino Veneto-Lombardo, pero además tenía relaciones directas o indirectas con casi todas las monarquías italianas. Además, tampoco le interesaba que progresara el principio de las nacionalidades porque ello implicaba la crisis de su Imperio. Por esto el canciller Metternich desplegó una gran actividad contra la revolución napolitana, durante los meses de julio y octubre de 1820, que cristalizaría en el Congreso de Troppau.

La causa fundamental de la animadversión europea hacia Nápoles era su Constitución. La Constitución española no sólo atraía la aversión de Europa por el modo con que se había implantado en Nápoles, sino por su propia esencia: «La Cámara única de los Diputados, las restricciones de la prerrogativa real, la incoherencia de participar a la Asamblea las negociaciones diplomáticas, la Diputación permanente... las trabas al Poder Ejecutivo, el carácter odioso del veto..., ineficaz porque es sólo suspensivo, y otras disposiciones de la Constitución española son, para las diferentes potencias, gérmenes de discordia y de anarquía e incompatibles con la tranquilidad de Europa» ¹⁵⁴. Tanto para Austria ¹⁵⁵ como para Francia ¹⁵⁶, Inglaterra ¹⁵⁷ y Rusia ¹⁵⁸ la Constitución de 1812 era demasiado democrática y, por ende, incompatible con las monarquías absolutas.

En octubre de 1820 se reunieron en Troppau los soberanos de Austria, Prusia y Rusia con sus ministros y los representantes de Francia e Inglaterra. El 23 de octubre de dicho año, el Gabinete austríaco redactaba una Memoria en apoyo de la intervención de los aliados en los asuntos napolitanos: «Ningún gobierno podía mirar con indiferencia un mal que amenazase a toda Europa...». La Corte austríaca,

¹⁵² «Brancia à Campochiaro, París, 23 noviembre 1820», en *Atti*. V, I, 2, 171.

¹⁵³ «Castlereagh a Lord Steward». Por BIANCHI, N. *Storia Documentata*. II, 10-11.

¹⁵⁴ «Rapporto del cav. Brancia, París, 14 noviembre 1820». *Atti*. II, 310 ss.

¹⁵⁵ «Metternich à Esterhazy, Viena, 1 septiembre 1820». *Atti*. V, 2, 4, 164.

¹⁵⁶ «Rapporto del Principe di Cariati, París, 14 noviembre 1820». *Atti*. II, p. 307.

¹⁵⁷ «Cimitile a Campochiaro, Londres, 14 diciembre 1820». *Atti*. V, I, 2, 205.

¹⁵⁸ «Reponse du Cabinet de Russie au mémoire présenté par le Cabinet d'Autriche dans la Conférence du 17-29 octobre, Troppau, 21 octobre y 2 noviembre 1820», en *Atti*. IV, 353.

para justificar el derecho de los aliados a ocuparse de los asuntos napolitanos, afirmaba que todo Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos del país si... «ellos son de una naturaleza capaz de amenazarlo en sus justos intereses y de comprometer las bases de su existencia»¹⁵⁹. Los sucesos de Nápoles revestían, según dicha memoria, tales características.

Todas las potencias, menos Inglaterra, estuvieron de acuerdo en establecer, como principio general, el derecho de intervención conjunta en los asuntos de Nápoles¹⁶⁰.

Antes de terminar el Congreso, los soberanos de Austria, Prusia y Rusia comunicaron a los otros soberanos europeos los acuerdos tomados. En esta declaración, fechada en 8 de diciembre de 1820, entre otras cosas se decía: «Los acontecimientos del 8 de marzo en España, los del 2 de julio en Nápoles, la catástrofe de Portugal debían, necesariamente, hacer nacer en todos los hombres que velan por la tranquilidad de los Estados un sentimiento profundo de inquietud y de pena y un deseo de unirse y ponerse de acuerdo para alejar de Europa todos los males prontos a caer sobre ella»¹⁶¹.

Las conclusiones del Congreso de Troppau y las declaraciones hechas por parte de las tres potencias del Norte implicaban una amenaza no sólo para el gobierno constitucional napolitano, sino también para el español. Austria, Rusia y Prusia se unían, de hecho, condenando los regímenes constitucionales de España, Portugal y Nápoles como efectos que eran de aquel espíritu revolucionario contra el que habían luchado los aliados. Admitían que la instauración del desorden en Europa podía ser combatido con las mismas armas con que había sido derrotado Napoleón y que era urgente destruir la revolución napolitana porque se presentaba con caracteres más peligrosos¹⁶².

España protestó ante tales decisiones del Congreso de Troppau y desplegó una ofensiva diplomática contra la política de los aliados¹⁶³. Don Evaristo Pérez de Castro indicaba a sus embajadores que, ante la actitud de la Santa Alianza, quedaban libres para contrarrestar la acción de Metternich propagando y defendiendo el liberalismo, en general, y la Constitución española, en particular¹⁶⁴. Los embajadores

¹⁵⁹ «Mémoire du Cabinet autrichien», cit., en *Atti*. IV, 323.

¹⁶⁰ DEBIDOUR, A. *Histoire diplomatique*. pp. 151 ss. GEMMA, S. *Storia dei Trattati*. p. 41.

¹⁶¹ *Atti*. IV, 375 ss.

¹⁶² *Atti*. IV, 375 ss.

¹⁶³ DS. 20 noviembre 1820. FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*. pp. 113-114.

¹⁶⁴ «Eusebio de Bardaxi a E. Pérez de Castro, Turín, 12 febrero 1821». En SPINI, G. *Mito e realtà*. p. 170.

Bardaxi y de Onís fueron enviados a París y Londres, respectivamente, para conseguir, en la medida de lo posible, la oposición de estos gobiernos a la política de intervención del príncipe Metternich.

En los ambientes conspiradores napolitanos y piemonteses, la protesta de España causó gran impresión; en cambio, los aliados acogieron la nota española con bastante indiferencia, si bien dieron garantías a España de que la Santa Alianza no intervendría en sus asuntos internos, sino que la doctrina de intervención se limitaba a los asuntos napolitanos ¹⁶⁵. Ante tales respuestas España no hizo nada más contra las decisiones tomadas en el Congreso de Troppau.

Los aliados decidieron en el Congreso de Troppau reunirse, nuevamente, en otro Congreso para tomar decisiones concretas contra la revolución de Nápoles y así se reunieron en Laybach el 11 de enero de 1821. Participaron en el Congreso de Laybach las cinco grandes potencias y los diferentes representantes de las diversas monarquías italianas ¹⁶⁶.

El Congreso de Laybach decidió la anulación del régimen constitucional napolitano bien por vía pacífica, bien por vía bélica. Ello dependía de lo que decidiese el gobierno constitucional de Nápoles ¹⁶⁷. Naturalmente, Nápoles se negó a deshacer su obra, pues para el Parlamento napolitano la Constitución concedida por el rey «era la defensa de la Monarquía de las Dos Sicilias» ¹⁶⁸. Nápoles, ante la actitud hostil de Austria, le declaraba la guerra. Por todo ello, el Congreso de Laybach acordó la invasión del Reino y la restauración del principio de la legitimidad y de la monarquía de derecho divino ¹⁶⁹. El Congreso encargaba a Austria llevar a cabo sus resoluciones ¹⁷⁰.

Con la realización de las decisiones tomadas en el Congreso de Laybach, a mitad de abril de 1821, la Santa Alianza triunfaba en Italia.

Ante la actitud hostil de Europa hacia Nápoles y el Piemonte y ante su animadversión contra la Constitución de Cádiz, España no hizo nada más que limitarse a expresiones verbales: «los vínculos de sangre que unen aquella Real Familia con la de V.M. y el derecho incontestable que todas las naciones tienen de mejorar por sí sus instituciones, son motivos poderosos para que España mire con el más vivo interés un asunto tan grave y de tanta trascendencia. Las Cortes creen, por tanto, digna... la resolución que han tomado de no reco-

¹⁶⁵ DS. 15 enero 1821. FARINI, I. C. *Storia*, II, 115.

¹⁶⁶ FERRANDO BADÍA, J. *La Constitución española de 1812*. pp. 115-117.

¹⁶⁷ *Atti*. IV. 410-413.

¹⁶⁸ «Manifiesto del Governo contro l'invasione nemica», en *Atti*, III, 507.

¹⁶⁹ FARINI, I. C. *Storia*, II, p. 135. ANELLI, I. *Storia d'Italia*. I, 145 ss.

¹⁷⁰ FARINI, I. C. *Storia*. II, 136-138. GEMMA, S. *Storia dei Trattati*. p. 42.

nocer nada que sea contrario a los principios del derecho de gentes... Congratuláranse, sin embargo, con V.M. de que los soberanos aliados hayan manifestado hasta ahora, en todas sus comunicaciones, que reconocen estos principios relativamente a España»¹⁷¹.

5.2. *El Congreso de Verona*

Los aliados, tal y como lo habían previsto en el Congreso de Laybach, se reunieron un año después para tratar de varias cuestiones que ellos creían objeto de su incumbencia. Y así, en octubre de 1822, en Verona, tuvo lugar el Congreso de dicho nombre, integrado por los soberanos de Austria, Prusia y Rusia, de las Dos Sicilias y de Módena, y por los representantes de Francia e Inglaterra. El Congreso se ocupó, especialmente, de estas tres cuestiones: las colonias españolas, la condición de Italia y los peligros de la revolución española. El Congreso de Verona confirmó la permanencia de los ejércitos austríacos en los reinos de Italia hacia fines de 1823. Con ello se garantizaba la continuación del principio legitimista en Italia, y Austria conseguía aumentar su preponderancia en la península italiana; pero el asunto más importante del que se ocupó el Congreso fue la cuestión española. Se quería obligar a España a cambiar de régimen político. El ministro plenipotenciario francés, Chateaubriand¹⁷², pidió la intervención de la Santa Alianza en España. A este fin ofreció los servicios del ejército francés, y a pesar de los deseos de Francia, que quería actuar por sí sola y con plena libertad, prevaleció la opinión de las tres Cortes del Norte, que deseaban que la ruptura con España y la intervención en sus asuntos se hiciera por Decreto de la Santa Alianza, siendo Francia un mero instrumento de la misma¹⁷³.

Los tres soberanos de Austria, Prusia y Rusia, así como el Gabinete de Luis XVIII¹⁷⁴, puestos de acuerdo sobre el principio de intervención en España, dirigieron cada uno al gobierno de Madrid una especie de ultimátum en que coincidían en condenar la revolución española por lo que era en sí, y especialmente por el influjo que había ejercido y que podía todavía ejercer si no era destruida en su raíz.

¹⁷¹ DS. 6 marzo 1821. p. 115.

¹⁷² Chateaubriand era un ferviente partidario del principio legitimista. Socialmente pertenecía a la aristocracia terrateniente. Políticamente está adscrito al régimen constitucional de la Carta de 1814 y al rey Luis XVIII y a Carlos X. L'HOMME, J. *La grand bourgeoisie*. pp. 37-41.

¹⁷³ CHATEAUBRIAND, M. *Congrès de Vérone*. I, 80. COMELLAS GARCÍA-LLERA, J. L. *Los realistas en el trienio constitucional (1820-1823)*. Pamplona, 1958. pp. 187-194.

¹⁷⁴ DS. 9 enero 1823. pp. 1293-1295.

Pero quizá lo que más preocupaba a las potencias aliadas no era tanto la revolución cuanto la Constitución de Cádiz, impuesta a Fernando VII por dicha revolución. Dicha Constitución era, para los aliados, como ya sabemos, incompatible con la seguridad de los Tronos¹⁷⁵. Por tanto, los aliados pedían al Gobierno de Madrid que se restituyera a Fernando VII en su autoridad absoluta, o en caso contrario romperían las relaciones diplomáticas y ello implicaría la declaración de guerra. Inglaterra se abstuvo de firmar tal acuerdo y declaró que el Gobierno británico seguía las mismas directrices que adoptara con relación a las revoluciones italianas.

El Congreso de Verona terminó sus conferencias el 4 de diciembre de 1822, dirigiendo, antes de disolverse, una circular a las Cortes europeas en la que puede verse cómo los principios adoptados por los aliados en relación con la revolución española de 1820 eran lo mismo que con anterioridad se habían adoptado con respecto a las revoluciones de Nápoles y Piamonte: un Estado regido por la Constitución de 1812 era un peligro para los otros Estados, por cuya razón la Santa Alianza se veía obligada a intervenir¹⁷⁶.

La Santa Alianza decidió encargar a Francia para que se restituyese a Fernando VII a su Trono absoluto, y así, en abril de 1823, cien mil franceses, mandados por el duque de Angoulême, se dirigieron a España invocando, como diría el rey Luis XVIII en la Cámara de los Diputados y Pares de Francia, «al Dios de San Luis para conservar en el Trono de las Españas a un nieto de Enrique IV, libertar aquel hermoso reino de su ruina y reconciliarlo con Europa»¹⁷⁷. España, la misma España que en 1820 había sido faro del liberalismo europeo, particularmente en Portugal e Italia, vióse invadida, en 1823, por un ejército francés conocido históricamente con el nombre de los Cien Mil Hijos de San Luis.

El ejército francés avanzó sin gran dificultad en España. Por una parte, encontró el apoyo de los «apostólicos», y por otra parte, el ejército liberal estaba desmoralizado y sus jefes divididos entre sí. De esta manera la Santa Alianza fue restableciendo en España, sin gran esfuerzo, la monarquía absoluta, ante la alegría de la porción del país que había combatido al liberalismo y el desencanto de la burguesía mercantil e intelectual, que había apoyado el orden constitucional¹⁷⁸.

Como vemos, los Congresos de Troppau, Laybach y Verona dieron muerte oficial a la constitución de 1812 en España y en Italia.

¹⁷⁵ «Rapporto del cav. Brancia», cit., en *Atti*, II, 310 ss.

¹⁷⁶ BIANCHI, N. *Storia*, II, 115.

¹⁷⁷ *DS*. Legislatura extraordinaria de 1823, p. 1434. Párrafo del discurso de Luis XVIII en la apertura de las Cámaras, cit., por el diputado Argüelles.

¹⁷⁸ VICENS VIVES, J. *Historia*, V, 346.

En Portugal todavía se conservó en vigor la Constitución de 1822 —la de influencia española— hasta el 4 de junio de 1824. La Constitución de 1822 tuvo una segunda vigencia en Portugal, en 1836-1838.

Ella estuvo presente a través del partido democrático en la vida política constitucional portuguesa.

Pero aun después de condenada a muerte la Constitución de 1812 por la Santa Alianza, continuó ejerciendo su influjo dentro y fuera de España. Y así, como nos dice Josefina López, la Constitución de Cádiz ejerció un gran influjo en los decembristas rusos: «Hasta los decembristas más republicanos consideraban que la Constitución de Cádiz era un documento de extraordinaria importancia. Artículos enteros de esta Constitución pasaron a formar parte del proyecto de Constitución elaborado por los decembristas de la sociedad secreta del Norte (San Petersburgo) para instaurarla en Rusia en caso de que triunfase el levantamiento (del 14 de diciembre) de 1825»¹⁷⁹.

En España, la Constitución de Cádiz estuvo presente, más o menos veladamente, a partir de 1834. El partido progresista, heredero de la tradición de Cádiz, parte del principio «de la soberanía nacional constituyente que establece unos poderes... que la ejercen». El se afirma en las Constituciones de 1837, 1856, 1869 y en el proyecto de Constitución federal de la República española de 1873. Otro partido que, con el progresista, se turnará en la vida política española, será el partido moderado. Este defiende un concepto distinto de Constitución, la doctrinaria, que afirma una «división radical del poder soberano entre el rey y las Cortes...». El concepto doctrinario de constitución se afirmará en 1834, 1845 y 1876. Entre la monarquía constitucional y la monarquía tradicional, defendida por el partido carlista (1833), por un lado, y entre el partido moderado y progresista, ambos defensores de la monarquía constitucional, por otro, se desenvolverá la vida política española del siglo XIX¹⁸⁰.

¹⁷⁹ LÓPEZ, J. «Páginas de las elecciones», en *Nuestras Ideas*. p. 88.

¹⁸⁰ SÁNCHEZ AGESTA, L. «Los principios del constitucionalismo español», cit. en *Archivo de Derecho Público*. pp. 13-32. SÁNCHEZ AGESTA, L. *Historia*, cit. pp. 90-93.