

Las reformas institucionales

Ignacio Fernández Sarasola

Universidad de Oviedo

Resumen: El principal producto de las Cortes fue la Constitución española de 1812, que puede considerarse como un texto revolucionario tanto desde una perspectiva formal como material. Desde la primera perspectiva, se trata del primer texto jurídico nacido del *pouvoir constituant* de la nación. Desde una vertiente material, la Constitución fijó, por vez primera en España, una separación de poderes. El Parlamento (unicameral) se consideró además como el principal órgano del Estado, reduciendo al rey al poder ejecutivo. La Constitución de Cádiz también contiene una concepción moderna de las libertades individuales, consideradas como límites al Estado.

Palabras clave: Cortes de Cádiz, Constitución española de 1812, revolución, separación de poderes, poder constituyente, derechos.

Abstract: The main product of the Cortes was the Spanish Constitution of 1812, which can be read as a revolutionary text both due to formal and substantial reasons. From a formal point of view, it is the first legal text born from the Nation's *pouvoir constituant*. From a substantial point of view, it created for the first time in Spain a separation of powers. The Parliament (unicameral) is also considered as the main State branch, while the Crown is reduced to an Executive power. The Constitution of Cadiz also includes a modern conception of individual liberties, considered as State limitations.

Keywords: Cortes of Cadiz, Spanish Constitution of 1812, revolution, separation of powers, constituent power, liberties.

Un contexto propicio

En un buen número de Estados occidentales, el nacimiento del constitucionalismo moderno se encuentra ligado a procesos revolucionarios y a periodos convulsos, en los que el estado de agitación social y política propició la búsqueda de nuevas formas de libertad. Pero los objetivos y las motivaciones de cada uno de estos procesos no siempre coinciden.

Así, Inglaterra consolidó el *rule of law* a raíz de la Revolución Gloriosa de 1688 que destronaría a la dinastía Estuardo, reemplazándola por la más dócil casa de los Orange. El movimiento que culminaría con la aprobación del *Bill of Rights* y del *Act of Settlement* arrancó, pues, como un intento de poner fin a una situación considerada como tiránica. Pero, para superarla, la revolución inglesa se fundamentó en la tradición nacional. Poner fin a las iniquidades de Jacobo II no suponía un nuevo comienzo, sino tan sólo recuperar un estado de libertad antaño disfrutado. La «revolución» lo era en un sentido cíclico, como retorno a la esencia de las antiguas leyes británicas que se remontaban a la *Magna Carta* de 1215.

También el constitucionalismo norteamericano surgió de una lucha contra la tiranía, en este caso de Jorge III. La particularidad en esta ocasión residía en que el movimiento revolucionario pretendía instaurar una nueva nación y edificar un nuevo Estado. El movimiento surgido en las colonias norteamericanas tenía, por tanto, un sentido bien diferente a la revolución inglesa de 1688: no se trataba de retrotraerse al pasado, sino de forjar un nuevo futuro. Aun así, las colonias intentaron en un primer momento esgrimir posturas historicistas, reclamando los antiguos *rights of englishmen* que les correspondían y que, ligados a la sangre, no habrían perdido al cruzar el Atlántico. Sólo cuando percibieron que sus argumentos no eran atendidos por la metrópoli —empeñada en la idea de representación virtual— transitaron hacia el iusracionalismo que teñiría primero la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia y, poco después, la Declaración de Independencia.

Este mismo iusracionalismo sería el que emplease Francia también para deshacerse de la tiránica Monarquía absoluta. En Francia, el argumento historicista —presente en la revolución inglesa, y en los primeros estadios de la norteamericana— apenas fue sostenido

por los sectores conservadores, puesto que girondinos y jacobinos se adscribieron manifiestamente al iusracionalismo. En este sentido, la Revolución francesa, empleando argumentos ya esgrimidos en la independencia norteamericana, aparece en realidad como la contrapartida de la Revolución Gloriosa británica: esta última fundada en la historia, aquélla en el iusnaturalismo cartesiano.

¿Y España? En nuestro país, el proceso constitucional que cambiará el sistema político polisindial del Antiguo Régimen nace propiciado por la crisis dinástica de las renunciadas de Bayona y por la contienda militar con los franceses. La particularidad de nuestros orígenes constitucionales reside en el doble objetivo que se persiguió. Por una parte, mantener la independencia (no alcanzarla, como sucedió en Norteamérica), de modo que la Constitución se convirtió en el símbolo que traducía, en términos jurídicos, el rechazo a la dinastía napoleónica, negando así la concepción patrimonial de la nación. Pero, por otra parte, esa independencia quedaba ligada a la búsqueda de la libertad, aspiración que el constitucionalismo español compartió con otras latitudes. En realidad, esta libertad era también una versión de la independencia, no ya *ad extra* (frente al invasor), sino *ad intra*, frente al dominio hasta entonces ejercido por la Monarquía absoluta. Por este motivo, Flórez Estrada se aventuraba a afirmar que sin libertad no había patria, ligando indisolublemente los objetivos políticos de libertad e independencia¹.

La búsqueda de ambas aspiraciones confluía en el dogma de la soberanía de la colectividad, ya se concibiese ésta como pueblo (Flórez Estrada y Valentín de Foronda) o como nación (liberalismo metropolitano en las Cortes de Cádiz). Sólo a su través podía admitirse que España no fuese patrimonio de familia alguna, y que el propio

¹ La afirmación de Flórez Estrada se halla en su proyecto constitucional de 1 de noviembre de 1809, que reproduzco en *Proyectos constitucionales en España (1786-1824)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 92 y ss. La misma afirmación fue luego empleada por otros liberales como Pelegrín, *Semanario Patriótico*, núm. XXXVIII, 27 de diciembre de 1810, p. 129, y Canga Argüelles, en *A todos los dependientes y empleados de los ramos de Hacienda del Ejército y Reino de Valencia y de las Subdelegaciones de Alicante, Orihuela y Xijona, con motivo del juramento a la Constitución Política de la Monarquía española*, Cádiz, Imprenta Tormentaria, 1812. He manejado su reproducción en José CANGA ARGÜELLES: *Reflexiones sociales y otros escritos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 99.

cuerpo social estuviese capacitado para buscar su felicidad, escogiendo la forma de gobierno que considerase más conveniente.

En realidad, si bien los esfuerzos por mantener la independencia no se plantearon por motivos obvios hasta 1808, cuando las tropas francesas ocuparon España a raíz del tratado de Fontainebleu, el interés por alcanzar mayores cotas de libertad civil y política a través de la soberanía nacional resultaba ya una aspiración recurrente del movimiento ilustrado más radical. Así, Manuel de Aguirre había redactado en 1786 un embrionario proyecto constitucional basado en la idea de pacto social de Rousseau, y en el que preveía la creación de un órgano representativo². Poco después, León de Arroyal —que ya había manifestado su descontento por las miserias políticas de una España a años luz de Francia e Inglaterra—³ presentaba también su alternativa constitucional en la serie de cartas enviadas a Francisco Saavedra, y que venía acompañada de sendos proyectos de Código Civil y Criminal⁴. Menos optimistas, otros pensadores radicales como Rubín de Celis o José Marchena prefirieron perorar desde la atalaya francesa. Desde allí, el primero tradujo a Rousseau para difundirlo por España⁵, y se dirigió a su patria natal instándole a deshacerse de las cadenas de la opresión y a disfrutar de una libertad que Francia ya conocía⁶.

Estos anhelos de cambio empezaban a hacerse realidad en el quinquenio 1808-1812. En esas fechas, las aspiraciones doctrinales empezaron a verse traducidas en términos normativos. Bien es cierto

² Manuel de AGUIRRE (bajo el pseudónimo de «El Militar Ingenuo»): *Discurso sobre Legislación*, publicado en el *Correo de Madrid*, t. II, núms. 107 (31 de octubre de 1787), 108 (3 de noviembre de 1787) y 109 (7 de noviembre de 1787).

³ León de ARROYAL: «Pan y toros (Oración apologética en defensa del estado floreciente de España)» (hacia 1792, publicado en 1812), en Antonio ELORZA (ed.): *Pan y Toros y otros papeles sediciosos de fines del siglo XVIII*, Madrid, Ayuso, 1971, p. 31.

⁴ León de ARROYAL: «Cartas económico-políticas, 2.^a parte», en *Instituto Feijoo de Estudios del siglo XVIII*, Cartas Quinta (San Clemente, 24 de octubre de 1794), Sexta (San Clemente, 1 de noviembre de 1794) y Séptima (San Clemente, 3 de marzo de 1795).

⁵ Lucienne DOMERGE: «Notes sur la première édition en langue espagnole du Contrat social (1799)», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 3 (1967), pp. 375 y ss., y Juan Francisco FUENTES: *José Marchena. Biografía política e intelectual*, Barcelona, Crítica, 1989, pp. 182-186.

⁶ José MARCHENA: «A la nación española», en José MARCHENA: *Obras en prosa*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, pp. 162-163.

que los cambios institucionales que conoció España a partir de 1808 siguieron dos direcciones muy dispares. Las aspiraciones del liberalismo patriótico culminarían en la Constitución de Cádiz, pero, como es bien sabido, también existió la alternativa afrancesada que cristalizó en nuestra primera Constitución: el Estatuto de Bayona⁷. Una Constitución otorgada e imperial y que, por eso mismo, negaría las premisas que sostenía el liberalismo opuesto al Corso: en su calidad de Constitución otorgada se oponía a la soberanía nacional, y en su carácter de norma imperial renunciaba a la independencia de España respecto de la vecina Francia. Pero, puesto que este modelo afrancesado ya se analiza en otro artículo de este volumen, me detendré en las páginas siguientes a analizar los cambios institucionales promovidos por la otra alternativa constitucional, la patriótica⁸.

Los primeros cambios institucionales, entre la Juntas provinciales y la Junta Central

La situación de desamparo en que se halló la nación española en 1808 sirvió de detonante para los profundos cambios institucionales que habrían de producirse en los años sucesivos. Ausente el rey, inexistentes las Cortes (reunidas por última vez en 1789 para jurar al príncipe de Asturias y abolir la Ley Sálica), España quedaba regida por unos órganos que al sector patriota se le antojaron ilegítimos o insuficientes, a saber, el rey intruso, la Junta de Gobierno y el Consejo de Castilla. El primero había fundado su legitimidad inicialmente en las renunciaciones de Bayona y en el sucesivo traslado de la corona de Carlos IV a Napoleón y de este último a su hermano.

⁷ En realidad, a pesar de su carácter otorgado, escasa aplicación y limitada influencia posterior, ello no priva a la Constitución de Bayona del carácter de primer texto constitucional español. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA: *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid, Iustel, 2007, e íd.: «La primera Constitución española: el Estatuto de Bayona», *Revista de Derecho*, 26 (2006), Universidad del Norte (Colombia), pp. 89-109.

⁸ Utilizo el término por ser comúnmente empleado por la historiografía y a falta de un concepto más adecuado y difundido, con la advertencia de que el adjetivo es, en sí mismo, confuso. Como se han encargado de demostrar los estudios sobre los afrancesados (Artola, Aymes, Juretschke, López Tabar, Morange, entre otros), éstos también se movieron en muchos casos inspirados por un espíritu patriótico.

A raíz del Estatuto de Bayona se mencionaría también una legitimidad divina, en un intento de desmarcarse de los acontecimientos del 5 de mayo⁹. Sin embargo, para los patriotas, José Bonaparte seguía siendo un *tirano ex defecto tituli*. Por su parte, la Junta de Gobierno —designada por Fernando VII antes de partir a Bayona— era considerada un órgano traidor, al haberse plegado a la voluntad de Napoleón, en tanto que el Consejo de Castilla —también muy timorato en sus primeras medidas— era un órgano con funciones gubernativas y jurisdiccionales que en ningún caso podían convertirlo en director político del Estado.

Así las cosas, los patriotas contaron con la ventaja del vacío de poder, que facilitaría el tránsito hacia la soberanía de la colectividad. El primer cambio institucional se produciría, precisamente, al considerar que, ausente el rey, la soberanía había revertido en la nación, que por lo mismo podía escoger nuevos órganos de gobierno. Lo cierto es que en los primeros momentos el aparato teórico sobre el que se edificó esta reasunción de la soberanía distaba de ser coherente: por una parte, se mezclaban las ideas neoescolásticas de la soberanía *in radice* con las más modernas concepciones de la soberanía nacional de impronta francesa; por otra, se admitía el fraccionamiento del poder soberano, al considerar que éste quedaba en manos de las provincias.

De resultas de esta situación, la España patriótica se organizó en Juntas provinciales, la mayoría de nuevo cuño¹⁰, que se autoproclamaron soberanas. A pesar de que no faltó quien viera en esta nueva situación un resurgir de los reinos¹¹, en realidad se estaba produ-

⁹ En los dos primeros proyectos de Estatuto de Bayona, la legitimidad de Napoleón (todavía el texto aparecía encabezado en su nombre y no en el de José Bonaparte) se fundaba en el tratado de cesión de la Corona suscrito con Carlos IV. En el tercero, sin embargo, ya se añadía una legitimidad divina que pasaría al texto definitivo. Para la consulta de los distintos proyectos Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA: *La Constitución de Bayona...*, pp. 189 y ss.

¹⁰ Una excepción fue la Junta Superior de Asturias, emanada de la Junta General del Principado, institución tradicional surgida en el siglo XIV para la representación de los concejos. El 25 de mayo, la Junta tradicional había alterado su composición y se había autoproclamado soberana. Marta FRIERA ÁLVAREZ: *La Junta General del Principado de Asturias a fines del Antiguo Régimen (1760-1835)*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias-Consejería de Educación y Cultura-KRK Ediciones, 2003.

¹¹ Así lo llegó a describir posteriormente Borrull, *Diario de Sesiones*, núm. 81, 16 de diciembre de 1810, p. 168.

ciendo un auténtico cambio institucional que no conocía precedentes en nuestro país. No eran los antiguos reinos, sino las modernas provincias las que se proclamaban a sí mismas soberanas, erigiendo unos órganos representativos que enseguida colisionaron con las autoridades del Antiguo Régimen, muy en particular con las Audiencias, dentro de las propias provincias, y el Consejo de Castilla, en el ámbito central. No es de extrañar que esta situación llegase a ser tildeada de «federal»¹² o que se afirmase que, como decía Alcalá Galiano, nunca España había conocido tal situación democrática¹³.

La búsqueda de una unidad para gestionar mejor la guerra también pondría sobre la mesa nuevas fórmulas. En efecto, conscientes de los perjuicios que podría acarrear la dispersión de fuerzas, las Juntas provinciales intentaron formar un gobierno central barajando tres alternativas. La más tradicional —defendida en un anónimo opúsculo de la época, obra de Pérez Villamil—¹⁴ consistía en reunir una Regencia, como estaba previsto por las Leyes Fundamentales para los supuestos de vacancia en el trono. Las otras dos alternativas, reunir Cortes o formar una Junta Central, resultaban más innovadoras, ya que ni existía precedente de este último órgano, ni tampoco de una reunión de Cortes convocada por órganos provinciales.

De todas las alternativas, la que finalmente se adoptó, erigir en Aranjuez la Junta Suprema Gubernativa del Reino era, no obstante, la más novedosa. A dicha alternativa contribuyó también el deseo

¹² Gaspar Melchor de JOVELLANOS: «Dictamen sobre la institución del gobierno interino», en *id.*: *Obras completas*, vol. XI, *Escritos políticos*, Gijón, Instituto Feijoo de Estudios del siglo XVIII-Ayuntamiento de Gijón-KRK Ediciones, 2006, p. 643, e *id.*: *Carta a lord Holland* (Sevilla, 8 de noviembre de 1809), en *id.*: *Obras completas...*, vol. V, p. 315. *Exposición que hacen a las Cortes Generales y Extraordinarias le la Nación española los individuos que compusieron la Junta Central Suprema Gubernativa de la misma, de su conducta en el tiempo de su administración*, Sección Primera, Cádiz, Imprenta del Estado-Mayor General, 1811, pp. 11 y 15. Recordando la situación, insistiría unos años más tarde Pacheco que «La España, volvemos a repetirlo, fue sin saberlo una confederación de repúblicas que peleaban por su Rey. La democracia pura comenzó de hecho para venir más adelante a comenzar en teoría». Joaquín Francisco PACHECO: *Historia de la Regencia de la Reina Cristina*, vol. I, Madrid, Imprenta de don Fernando Suárez, 1841, pp. 55-56.

¹³ Antonio ALCALÁ GALIANO: «Recuerdos de un anciano», en *id.*: *Obras escogidas de D. Antonio Alcalá Galiano*, Madrid, Atlas, 1955, p. 46.

¹⁴ Juan PÉREZ VILLAMIL: *Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reino con arreglo a nuestra Constitución*, Valencia, Imprenta de Josef de Orga, 1808.

de las provinciales de mantener sus facultades, al punto de que algunas enviaron a sus vocales a la Central con poderes limitados y sujetos a mandato imperativo. De hecho, éste sería un continuo contencioso entre la Junta Central y las Juntas provinciales, ya que aquélla se negaba a dejarse doblegar por éstas. Buena prueba de ello fue el Decreto de 1 de enero de 1809, por el cual, siguiendo el dictamen de Jovellanos, a la sazón vocal por Asturias, se redimensionaban las funciones de las Juntas provinciales, negándoles su soberanía y convirtiéndolas en meras correas de transmisión entre el gobierno central y las provincias.

La propia Junta Central fue un órgano de composición y funciones sin parangón en la historia nacional¹⁵. Integrada inicialmente por dos vocales de cada Junta provincial, apenas unos meses de quedar constituida hizo un llamamiento a ultramar para que aportase nuevos vocales que habrían de sumarse a los ya reunidos¹⁶. Se trataba de una auténtica revolución representativa aunque, en realidad, no la primera, ya que este mérito había correspondido a la Junta de Bayona, a la que habían sido citados representantes por los territorios ultramarinos¹⁷. En todo caso, el llamamiento a las Américas efectuado por la Junta Central sería un

¹⁵ El hecho de que, además, la propia Junta Central copase poderes más allá de la previsión de las provinciales fue en su día calificado como «golpe de Estado» por Miguel ARTOLA: *La España de Fernando VII*, Madrid, Espasa-Calpe, 1999, pp. 291-299. En realidad, ese mismo calificativo podría aplicarse a las Juntas provinciales, cuya legitimidad —más allá de la propia situación revolucionaria— resultaba más que dudosa.

¹⁶ Decreto de 22 de enero de 1810, por el que se acordó que los territorios españoles de ultramar estuvieran presentes en las Cortes. De resultas, Puerto Rico eligió, el 17 de julio de 1809, a Ramón Power; Nueva Granada, el 16 de septiembre de 1809, a Antonio de Narvaéz y de la Torre; Nueva España, a Miguel de Lardizábal. Algunos vocales de la Central, como Riquelme, consideraban que las Cortes no podrían celebrarse sin la concurrencia de los diputados de ultramar. En noviembre se acordó la creación de la figura del diputado suplente. Dicho acuerdo se sometió a consulta de varios miembros del Consejo de España e Indias, que evacuó dictámenes a través de sus vocales, Joaquín Mosquera, Miguel de Lardizábal, Esteban Fernández de León, Silvestre Collar, Francisco Requena y José Pablo Valiente. El Consejo en pleno remitió un informe en el que acogía parte de los dictámenes de Requena y Valiente. Federico SUÁREZ: *El proceso de convocatoria a Cortes (1808-1810)*, Pamplona, Eunsa, 1982, pp. 409 y ss., y Manuel FERNÁNDEZ MARTÍN: *Derecho parlamentario español*, vol. II, Madrid Imprenta de los Hijos de J. A. García, 1885, pp. 559-569 y 573-585.

¹⁷ Orden de convocatoria de la Diputación General de españoles (19 de mayo de 1808).

anticipo de su futura presencia en las Cortes, como bien demuestra el Decreto de 22 de mayo de 1809, en el que se pedía a instituciones y particulares que aconsejasen a la Junta Central respecto de la representación que habían de tener los americanos en el futuro Parlamento.

Funcionalmente, la Junta Central se autoproclamó como sustituto interino del rey, que no de la nación, huyendo así de la tentación de equipararse con las Cortes. De este modo, si a algo se asimilaba era a una Regencia, pero, como observaban con recelo el gabinete británico de Canning, se trataba de un cuerpo demasiado numeroso para poder calificarse de auténtico Consejo de Regencia¹⁸. A pesar de que algunos diputados absolutistas, como Palafox y el marqués de la Romana, intentaron que la Junta Central quedase sustituida por una auténtica Regencia, la mayoría del órgano rechazó tal posibilidad. Frente a ello, se decidió organizar dentro de la propia Junta Central un cuerpo menor o Comisión Ejecutiva que se encargaría del despacho ordinario de asuntos, dejando en manos del resto del órgano las decisiones más trascendentes¹⁹. Se producía, así, un nuevo cambio institucional de envergadura: no sólo por dejar la esfera gubernativa en manos de un órgano de nuevo cuño cual era la Comisión Ejecutiva, sino porque, con ello, se estaba de algún modo admitiendo que los restantes miembros de la Junta Central adoptarían en pleno decisiones no estrictamente ejecutivas. Así lo reconoció posteriormente Jovellanos, admitiendo que el pleno había ejercido en ocasiones un auténtico poder legislativo²⁰. Buena prueba de ello fue su intención de abordar profundas reformas institucionales, para lo cual solicitó también el apoyo teórico de particulares e instituciones a través de la denominada «con-

¹⁸ Aun así, el cónsul británico en Asturias, John Hunter, había transmitido a Canning su opinión de que la Junta Central debía considerarse como un órgano legítimo de gobierno. «Carta de Hunter a Canning (Gijón, 22 de agosto de 1808)», en Alicia LASPRA: *Intervencionismo y Revolución. Asturias y Gran Bretaña durante la guerra de la Independencia (1808-1813)*, Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos-CSIC, 1992, pp. 248-260.

¹⁹ El 20 de octubre de 1809, el marqués de la Romana, secundado por Palafox, instó a que se formase un Consejo de Regencia, posibilidad que fue rechazada por los sectores reformista y liberal de la Junta Central. Se siguió la alternativa de formar en el seno de este último órgano una Comisión Ejecutiva que se instaló el 1 de noviembre de 1810.

²⁰ Gaspar Melchor de JOVELLANOS: «Memoria en defensa de la Junta Central (1811)», en *íd.*: *Obras completas...*, vol. XI, pp. 428 y ss.

sulta al país» materializada en el Decreto de 22 de mayo de 1809, de convocatoria de Cortes.

El centenar de informes que integró esa consulta al país muestra el interés por un cambio institucional, aunque a niveles distintos²¹. Parte de los informes pueden tildarse de meramente reformistas. Partiendo de la idea neoescolástica de soberanía compartida entre el rey y la colectividad, proponían, sí, limitar el monarca, pero con el único objeto de lograr un equilibrio constitucional. El objetivo no era, por tanto, proclamar la soberanía nacional, ni abordar un poder constituyente, ni, en fin, intentar convertir al Parlamento en el órgano principal del Estado. Se trataba apenas de reformar las antiguas Leyes Fundamentales para lograr que se convocasen regularmente Cortes estamentales que compartieran, en mayor o menor medida, con el rey el poder legislativo y tributario. Un reparto del poder político que quedaría garantizado a través de la figura de un *iudex medius*, figura construida a partir de los ejemplos del Justicia Mayor de Aragón y los jueces de *greuges*²².

Otros informes, sin embargo, mostraron una cara más liberal. En ellos la huella de Rousseau y del pensamiento revolucionario francés resulta más evidente, aunque ciertamente entremezclada con argumentaciones nacionalistas y de sesgo histórico. El punto central, sin embargo, resulta en su esencia inalterado: estos informes clamaban por la soberanía nacional y un proceso constituyente que convirtiese al Parlamento en el principal órgano del Estado²³.

²¹ Han recogido estos informes Miguel ARTOLA: *Los orígenes de la España contemporánea*, vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976, y Federico SUÁREZ: *Cortes de Cádiz. Informes Oficiales sobre Cortes*, Pamplona, EUNSA, vol. I, 1967; vol. II, 1968, y vol. III, 1974.

²² «Ayuntamiento de Cádiz (30 de septiembre de 1809)», en Federico SUÁREZ: *Cortes de Cádiz...*, vol. III, p. 132; «Pedro Alcántara Corrales (Málaga, 29 de noviembre de 1809)», en Miguel ARTOLA: *Los orígenes de la España...*, vol. II, p. 464; «Ramón Lázaro de Dou (Cervera, 17 y 29 de agosto de 1809)», *ibid.*, pp. 339 y 416; «Manuel Fernández Manrique (Cuenca, 4 de septiembre de 1809)», *ibid.*, vol. II, p. 621; «Obispo de Urgel (24 de agosto de 1809)», *ibid.*, vol. II, pp. 225 y 227, y «Francisco de Borja Meseguer Murcia, 29 de agosto de 1809)», *ibid.*, vol. II, p. 505.

²³ Obispo de Barbastro (22 de agosto de 1809), en Miguel ARTOLA: *Los orígenes de la España...*, vol. II, p. 294, y «Obispo y Cabildo de Córdoba (13 de octubre de 1809)», en Federico SUÁREZ: *Cortes de Cádiz...*, vol. III, p. 226. Sobre la aceptación de los postulados revolucionarios franceses, a pesar del historicismo aparente, véase Clara ÁLVAREZ ALONSO: «Un Rey, una Ley, una Religión (Goticismo y Constitución histórica en el debate constitucional y gaditano)», *Historia Constitucional*, 1 (2000), p. 18.

En algunos casos, el asambleísmo que se proponía resultaba muy claro, al punto de sujetar al rey a una estricta responsabilidad penal, o someter a los agentes ejecutivos a la voluntad nacional²⁴.

Aunque estos informes, debidamente extractados en la Junta de Ceremonial por Capmany, no influyeron en las decisiones que con posterioridad adoptó la Junta Central, lo cierto es que ésta adoptó por su cuenta algunas medidas reformadoras que se anticiparían a las Cortes de Cádiz. A ello dedicaré el siguiente epígrafe.

Una tarea «preconstituyente»

Para aquilatar el alcance de las reformas institucionales que empezaron a diseñarse en la Junta Central conviene retroceder en el tiempo hasta finales de abril de 1809. Fue en ese mes cuando Calvo de Rozas, con la participación de Martín de Garay y Quintana, solicitaría la reunión de unas Cortes constituyentes. Su propuesta daría lugar precisamente al ya citado Decreto de 22 de mayo de 1809 que, sin embargo, recogía los más moderados postulados de Valdés y Jovellanos, que habían repudiado hablar de Constitución, cambiando el concepto por el de «Leyes Fundamentales». A pesar de estos cambios, desde mayo de 1809 el interés por convocar las Cortes —que ya había plasmado en realidad Jovellanos en septiembre de 1808—²⁵ resultará ya incontenible.

En junio, la Junta Central formó una Comisión de Cortes, encargada de estudiar el modo de organizarse el futuro Parlamento nacional²⁶. Entre los vocales existían diversas interpretaciones sobre este asunto. Los más absolutistas —como Palafox o el marqués

²⁴ Los informes más claramente asamblearios son los de «Antonio Panadero (2 de febrero de 1809)», en Miguel ARTOLA: *Los orígenes de la España...*, vol. II, pp. 648 y ss.; y «P. José de la Madre de Dios (agosto de 1809)», *ibid.*, vol. II, pp. 388 y ss.

²⁵ Las propuestas de Jovellanos para reunir las Cortes se encuentran ya en el primero de los dictámenes que expidió para la Junta Central, el *Dictamen sobre la institución del gobierno interino* (7 de octubre de 1808), aunque puede incluso hallarse en borradores previos a este texto y que pueden consultarse en Gaspar Melchor de JOVELLANOS: *Obras completas...*, vol. XI, pp. 71 y ss.

²⁶ Los miembros de la Comisión de Cortes se designaron el 29 de mayo de 1809. El 6 de junio, Jovellanos elaboró un dictamen sobre la futura actividad de este órgano, y al día siguiente tenía lugar en la posada del obispo de Laodicea su primera reunión, presidida por el propio Jovellanos. Jurídicamente, sin embargo, la Comisión sería creada el 8 de junio, a través de un decreto de la Junta Central.

de la Romana— no tenían demasiado interés en las Cortes y sí en formar cuando antes un Consejo de Regencia, tal y como imponían las antiguas Leyes Fundamentales. Sólo Caro y Riquelme mostraron su interés por unas Cortes en las que no estuviera presente el componente estamental, en una maniobra poco clara. Por su parte, los liberales tenían perfectamente claro su interés en unas Cortes unicamerales y sin distinción por estamentos. Entre una y otra propuesta, Jovellanos, apoyado por un sector reformista, intentó imponer un modelo de Cortes bicamerales de cuño británico, en el que la Cámara Alta estuviese integrada por nobleza y clero²⁷. Una alternativa que forjó con el inestimable apoyo de Lord Holland y John Allen, quienes actuaron como asesores permanentes del asturiano, al punto de elaborar para él dos proyectos relativos a la organización de las futuras Cortes²⁸.

No cabe duda de que tanto la opción liberal como la reformista entrañaban notables cambios institucionales. Si la primera se inclinaba hacia un Parlamento al estilo de la Asamblea Nacional francesa, la segunda basculaba hacia el sistema de *checks and balances* de corte británico que habían divulgado Montesquieu, Blackstone y De Lolme. Aun así, estos cambios trataron de disfrazarse con ropajes históricos que, en realidad, tenían mucho de táctica de ocultación. En este sentido, Lord Holland llegó a pedirle a Jovellanos que recurriese al engaño histórico para tratar de convencer sobre la necesidad de implantar el bicameralismo²⁹. No debía tener reparos

²⁷ Los textos pueden consultarse en Manuel FERNÁNDEZ MARTÍN: *Derecho parlamentario...*, vol. I, pp. 444 y ss.

²⁸ El primero, desconocido, tuve ocasión de rescatarlo para la elaboración de los *Escritos políticos* de Jovellanos. Se trata de un texto todavía muy embrionario, pero que planteaba ya cuestiones muy relevantes sobre la organización de las Cortes y el ejercicio del derecho de voto. El texto debió de ser leído atentamente por el gijonés, ya que en el manuscrito aparecen varias anotaciones marginales suyas. «Reflexiones de John Allen y Lord Holland sobre la organización de las Cortes (Sevilla, abril de 1809)», en Gaspar Melchor de JOVELLANOS: *Obras completas...*, vol. XI, pp. 182-196. El segundo texto al que me refiero, obra de John Allen, es mucho más conocido: *Suggestions on the Cortes*, Londres, E. Blackader Printer, 1809, traducidas por Andrés Ángel de la Vega Infanzón (*Insinuaciones sobre Cortes*, s.l., 1809).

²⁹ «Reflexiones de John Allen y Lord Holland sobre la organización de las Cortes» (Sevilla, abril de 1809), en Gaspar Melchor de JOVELLANOS: *Obras completas...*, p. 194: «Cuando las circunstancias piden alguna cosa nueva que se puede sacar de usos extranjeros, me parece buen recato disfrazarla en traje nacional y enunciarla

en tergiversar la historia si con ello se lograban indudables beneficios para la patria.

La pugna por imponer un modelo de Cortes la ganó, en teoría, Jovellanos. Logró primero que se acordase la reunión del Parlamento por estamentos³⁰, venciendo la tenacidad liberal, y luego, con algo más de esfuerzo, el que las Cortes fuesen bicamerales³¹. Así, el último decreto de la Junta Central (29 de enero de 1810), obra del mismo Jovellanos, recogió su fórmula de Parlamento a la inglesa, si bien la Regencia que sucedió a la Central acabó desoyendo sus normas, y convocó unas Cortes no estamentales y en una sola Cámara, como es bien sabido.

Pero aparte de debatir sobre la organización de las Cortes, en la Junta Central se prestó especial atención a los cometidos que éstas debieran asumir. Por una parte, se consideraba que aquéllas debían abordar importantes reformas en los diversos ramos de la Administración pública, en el sector educativo, en la economía y en el clero, al punto de que la Junta Central creó una serie de Juntas auxiliares que estudiaran estos asuntos para presentar a las futuras Cortes propuestas. Pero, por otra parte, el problema sustancial fue el de saber si las Cortes asumirían un poder constituyente —como deseaba el ala liberal de la Junta, y habían propuesto Calvo de Rozas, Quintana y Martín de Garay— o, por el contrario, se limitarían a enmendar las Leyes Fundamentales, tal y como deseaban Jovellanos y el sector reformista.

La respuesta trató de articularse a través de una nueva Junta auxiliar, la Junta de Legislación. El propio Jovellanos había redac-

con un nombre castellano, antes concediendo a palabras antiguas sentidos que nunca conocieron, que dando a cosas antiguas (como desatinadamente hicieron los franceses) la apariencia de extranjeras invenciones».

³⁰ *Dictamen de la Comisión de Cortes sobre la convocación de Cortes por estamentos* (22 de junio de 1809). La propuesta fue aceptada por el pleno de la Junta Central el 3 de julio.

³¹ Se encontró Jovellanos con el obstáculo de la Junta auxiliar de Ceremonial, que había optado por el unicameralismo en sesión de 5 de diciembre de 1809. El 18 de diciembre, la Comisión de Cortes —dominada por Jovellanos— se oponía a esta posibilidad y proponía el bicameralismo. Ante las dos alternativas, el pleno de la Junta Central se inclinó por la primera (24 de diciembre de 1809) para desconuelo del asturiano. Aun así, éste no cejó en su empeño, y el 8 de enero volvió a insistir, a través de la Comisión de Cortes, en la necesidad de que las primeras Cortes que se convocasen fuesen ya bicamerales (8 de enero de 1810). El 21 de enero, el pleno de la Junta se acabaría conformando con este parecer.

tado la norma que debía regir sus actuaciones³², y en ella había fijado que le correspondería analizar los cambios pertinentes en las Leyes Fundamentales y en la codificación. Se trataba, claramente, de una opción meramente reformista, aunque no exenta de ciertas facultades creativas: de hecho, la Instrucción permitía que la Junta de Legislación propusiese, si fuera necesario, nuevas Leyes Fundamentales, aunque siempre sujetas a las ya existentes.

A pesar del espíritu de la Instrucción, lo cierto es que la Junta de Legislación, dominada por dos liberales como eran Agustín Argüelles y Ranz Romanillos, adoptó decisiones preconstituyentes³³. En efecto, una de las primeras decisiones adoptadas fue la de recopilar los puntos cardinales de las Leyes Fundamentales para mostrar que España había sido una Monarquía moderada. Se adoptaba, por tanto, un punto de partida que habría de condicionar el futuro trabajo de la Junta de Legislación. En este sentido, el propio Ranz Romanillos abordó la citada tarea compiladora para luego mostrar cuáles eran, según las antiguas leyes españolas, los derechos de la nación (en primer lugar, a pesar de que la Instrucción lo relegaba al segundo), las prerrogativas del rey, y los derechos de los individuos. En su sistemática, Ranz cometía no pocas tergiversaciones, llegando a comparar la legislación procesal histórica con el *habeas corpus* británico y, en definitiva, tratando de mostrar un ficticio pasado de libertades subjetivas que habrían quedado ahogadas por siglos de despotismo.

Aun así, lo más llamativo no fue esta tergiversación, sino el hecho de que la tarea recopilatoria —en realidad la principal, según la Instrucción de Jovellanos— se considerase como meramente accesorio. Y es que, antes de tener el trabajo culminado, la Junta de Legislación ya había adoptado la decisión de preparar un proyecto constitucional nuevo. Así pues, la historia legislativa nacional sólo serviría para justificar lo que realmente eran auténticos cambios institucionales. La tarea compiladora que se había encargado a la Junta de Legislación se había reducido a un mero cometido de extraer de la historia principios generales en los que apoyar una

³² Instrucción de la Junta de Legislación (septiembre de 1809), en Gaspar Melchor de JOVELLANOS: *Obras completas...*, vol. XI, pp. 264-270.

³³ Francisco TOMÁS Y VALIENTE: «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas Leyes Fundamentales a una sola Constitución», en *id.*: *Obras completas*, vol. V, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 4512.

tarea verdaderamente preconstituyente. De este modo, a lo largo de veintidós sesiones se acordaron trascendentes cuestiones relativas a la futura organización del Estado español, especialmente centradas en el Parlamento: así, se decidía que las futuras Cortes careciesen de organización estamental (frente a lo dispuesto para las primeras Cortes por la propia Junta Central), integrándose de trescientos diputados, no reelegibles, de los cuales apenas ochenta representarían a ultramar, y que se reunirían cada tres años, formándose una Diputación Permanente en sus recesos. Por lo que se refiere al sistema electoral, apenas se fijaba el sufragio activo en veinte años y el pasivo en veinticinco, aparte de excluir de este último a los extranjeros aunque hubiesen obtenido carta de naturaleza. Las relaciones del Parlamento con el poder ejecutivo se basaban en una separación de poderes rígida, al punto de establecer que el cargo de diputado resultaba incompatible con cualquier empleo gubernamental, y de fijar que las Cortes nunca podrían deliberar en presencia del monarca. La figura del rey también se regulaba con profusión, sobre todo el régimen sucesorio, la tutela del rey menor y la Regencia. Respecto de las facultades regias, se imponía el criterio liberal de limitar al titular de la Corona en unos extremos que, en sus líneas generales, más tarde se reproducirían en las Cortes de Cádiz: el monarca podía proponer medidas legislativas a las Cortes y estaba dotado de veto suspensivo, proveía los empleos civiles y militares, declaraba la guerra y la paz, tenía facultad de indulto y le correspondía nombrar a su arbitrio a los secretarios del Despacho. Aunque no se fijaban limitaciones expresas al monarca (como más tarde haría el artículo 172 de la Constitución gaditana) parece evidente que el objetivo de la Junta de Legislación era reducir al rey a cometidos básicamente ejecutivos. Finalmente, esta Junta adoptó unas escasas decisiones en torno al poder judicial (eliminación del tormento y creación de un Tribunal de Agravios encargado de conocer las quejas por actuaciones de los empleados públicos) y a la organización territorial del poder público (creación de Diputaciones Provinciales con facultades fiscales y de policía, y presencia de Ayuntamientos libremente elegibles por los ciudadanos).

En definitiva, las decisiones adoptadas por la Junta de Legislación excedían de los cometidos que Jovellanos había inicialmente previsto e incluso contravenían abiertamente cuanto había previsto

la Instrucción que regulaba su actividad. Cuando más tarde se reunieron las Cortes de Cádiz y acordaron elaborar un texto constitucional, la Comisión de Constitución contó con Argüelles y Ranz Romanillos (el primero como miembro, el segundo como colaborador), que atesoraban la experiencia preconstituyente mencionada. De hecho, Romanillos llegó a presentar un proyecto de Constitución que debía servir como base al que elaborara la citada Comisión y que, posiblemente, no fuese más que el compendio de las decisiones que había adoptado la Junta de Legislación.

Las Cortes de Cádiz y los nuevos principios del Estado

Reunidas las Cortes de Cádiz el 24 de septiembre de 1810, adoptaron en esa misma reunión el Decreto I, a iniciativa de Luján y Muñoz Torrero. A su través, se reconocían dos principios que vendrían a alterar el fundamento teórico sobre el que se articularía el Estado español: la soberanía nacional y la división de poderes.

En efecto, a través de la norma, las Cortes se autoproclamaban generales y extraordinarias, atribuyéndose la representación de la soberanía nacional. Por este mismo principio anulaban las renunciaciones de Bayona —algo que en realidad ya había llevado a cabo el Consejo de Castilla (11 de agosto de 1808)— y confirmaban a todas las autoridades de forma provisional.

Sin lugar a dudas, el Decreto I tendría un alcance que los diputados realistas no acertaron a ponderar, habida cuenta de la escasa oposición con la que se aprobó el texto. La declaración de la soberanía nacional allí contenida no se refería a la idea de soberanía virtual *in radice*. Desde luego tampoco coincidía con el concepto de «supremacía» con el que Jovellanos —más consciente del verdadero objetivo liberal del Decreto I— intentó reconducir el concepto de soberanía nacional proclamado por las Cortes gaditanas³⁴. La figura reconocida en el Decreto de 24 de septiembre entrañaba la facultad del Parlamento para crear un nuevo texto constitucional, decidiendo sobre la forma de gobierno más adecuada para España, según luego proclamaría el artículo ter-

³⁴ Gaspar Melchor de JOVELLANOS: «Nota primera a los Apéndices a la Memoria en defensa de la Junta Central», en *id.*: *Obras completas...*, vol. XI, pp. 783-800.

cero de la Constitución de Cádiz. La soberanía aparecía, pues, ligada al concepto de poder constituyente³⁵, idea que también la-tía en el adjetivo de «generales y extraordinarias» que calificaba a las Cortes gaditanas.

Así pues, desde finales de 1810, los liberales empezaron a dejar claro que el Parlamento debía asumir tareas constituyentes, creando una Comisión con este objeto. Sólo entonces reaccionaron los realistas, que intentaron atajar el embate liberal. Si Ostolaza hablaba de la conveniencia de diferir toda decisión constituyente hasta que se recuperase la patria, primer objetivo de las Cortes (como, por otra parte, había mencionado el decreto expedido por Fernando VII el 5 de mayo de 1808), Gómez apuntó a la teoría constitucional realista, negando la posibilidad de crear una nueva Constitución y afirmando que, todo lo más, debían reformarse las Leyes Fundamentales³⁶. De este modo, no sólo se estaba ya adelantando la divergencia de pareceres que se mostraría durante el debate constituyente (en especial el relativo al artículo 3)³⁷, sino que también se repetían los argumentos que habían enfrentado a liberales y reformistas en el seno de la Junta Central.

Junto con el principio de soberanía nacional, el otro gran aporte del Decreto I fue la proclamación de la división de poderes. Las teorías de Montesquieu ya contaban con amplio predicamento entre la doctrina española del siglo XVIII, y se adivina su influencia incluso entre apologistas como Juan Pablo Forner³⁸, y déspotas

³⁵ Concepto que empleó sin tapujos Argüelles, aunque confesando que habitualmente habían huido del término por su evidente marchamo francés: «*Observó el señor Argüelles que las Cortes eran un cuerpo constituyente, no un cuerpo constituido. Que por odio a los franceses y a cuanto se dice en relación con ellos no se había pedido antes de ahora que se adoptase este nombre para excusar errores*». Sesión de 9 de diciembre de 1810; *Semanario Patriótico*, núm. XXXVIII, 27 de diciembre de 1810, p. 129.

³⁶ A estas intervenciones sólo se refiere *El Conciso*, núm. LXI, 14 de diciembre de 1810, p. 303.

³⁷ Sobre el debate en relación con el artículo 3 me remito a la clásica obra de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA: *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983. Existe una nueva edición, con adiciones sustanciales en las notas, con el título de *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

³⁸ Influencia que señala con acierto Antonio ELORZA: *La ideología liberal en la Ilustración española*, Madrid, Tecnos, 1970, p. 89.

ilustrados, como Cabarrús³⁹. Sin embargo, éstos habían asumido apenas la idea de «distinción» de poderes, pero no su reparto entre diversas instancias, al defender una Monarquía absoluta. El significado del Decreto I era muy distinto: partía de la necesidad de dividir el poder entre órganos estatales con el objeto de garantizar la libertad civil. También, desde esta perspectiva, el principio de división de poderes que pretendían plasmar los liberales difería de las antiguas concepciones de la Monarquía mixta, cara a los realistas. Si esta última teoría partía de un reparto del poder entre instancias sociales —Monarquía, aristocracia y democracia—, la moderna teoría de la división de poderes que se plasmaba en el Decreto I prescindía del componente social, para circunscribirse a distribuir las funciones públicas entre órganos estatales.

En definitiva, se trataba de un cambio institucional de primera magnitud, que echaba por tierra la estructura política polisinodial del Antiguo Régimen. Así, la Regencia —constituida en ausencia del monarca— quedaba reducida al poder ejecutivo, en tanto que los jueces se circunscribían a los cometidos judiciales, dejando claro que se eliminaba la confusión entre las esferas gubernativa y jurisdiccional que caracterizaba al sistema pregaditano. Las Cortes, por su parte, se reservaban el poder legislativo, pero también la «suprema inspección» de los demás poderes. Algo que no puede explicarse cabalmente si no se atiende a la interacción existente entre los dos principios reconocidos en el Decreto I: división de poderes y soberanía nacional.

En efecto, lejos de ser dos elementos disociados, ambos guardaban entre sí una estrecha relación, al punto de que el principio de soberanía nacional modulaba el alcance de la división de poderes. Y lo hacía repercutiendo tanto en la titularidad como en el ejercicio mismo de las distintas funciones públicas. En la titularidad porque, siendo las Cortes las que representaban a la soberanía nacional, a ellas les competía validar o señalar a los distintos órganos que debían hallarse al frente de los poderes públicos. De ahí que en el decreto se indicase expresamente que las Cortes confirmaban tanto

³⁹ Conde de CABARRÚS: *Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública* (1795), Vitoria, Imprenta de Don Pedro Real, 1808. Igualmente Juan de la MATA LINARES: «Discurso sobre el Derecho de Gentes (1767)», en JAVIER FERNÁNDEZ SEBASTIÁN (ed.): *La Ilustración Política*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1994.

a la Regencia (que ya había sido designada por la Junta Central antes de su disolución en enero de 1810), como a los jueces y tribunales, indicando, además, que se reservaban para sí el poder legislativo. Aun así, este reparto aparecía como una suerte de delegación susceptible de revocarse: siendo las Cortes constituyentes y soberanas, de ellas emanaban en realidad todos los poderes estatales, lo que les permitía recuperarlos cuando fuese preciso.

Pero la soberanía nacional también interfería en el ejercicio del poder, y lo hacía en varios sentidos: en primer lugar, porque a la división horizontal entre los poderes constituidos —legislativo, ejecutivo y judicial— había que anteponer una estructuración vertical que diferenciaba entre aquéllos y el poder constituyente, emanado de la soberanía. Un poder constituyente que permitía determinar el alcance y contenido que habrían de tener las distintas funciones públicas. En segundo lugar, porque las Cortes, como representantes del soberano, no se encontraban equiparadas a los restantes órganos estatales, sino en una posición de superioridad respecto de ellos. Finalmente, porque el principio de soberanía nacional fundamentó la existencia de una facultad en manos de las Cortes denominada como «suprema inspección», que habilitaría al Parlamento a controlar e incluso suplantarse a los restantes órganos del Estado en sus cometidos⁴⁰.

Los cambios institucionales en el Estado

Como acabamos de ver, el principio de división de poderes, mixturado con el de soberanía nacional, produciría un cambio radical en la estructura del Estado que se plasmó definitivamente en la Constitución de 1812. Cambio radical que no impide afirmar, por supuesto, la existencia de algunos factores de transacción con el Antiguo Régimen⁴¹, aparte del uso de una argumentación histori-

⁴⁰ Mejía, *Diario de Sesiones*, núm. 86, 21 de diciembre de 1810, p. 208; Gordillo, *Diario de Sesiones*, núm. 266, 25 de junio de 1811, p. 1326; Morales Gallego, *Diario de Sesiones*, núm. 270, 29 de junio de 1811, p. 1365; Golfín, *Diario de Sesiones*, núm. 373, 10 de octubre de 1811, p. 2034; Caneja, *Diario de Sesiones*, núm. 378, 15 de octubre de 1811, p. 2091, y Giraldo, *Diario de Sesiones*, núm. 635, 18 de agosto de 1812, p. 3580. También la prensa liberal se hizo eco de este concepto y, así, se halla en *El Tribuno del Pueblo Español*, núm. 9, 1 de diciembre de 1812, p. 112.

⁴¹ En ellos insiste en una concepción distinta a la que aquí se sostiene; con-

cista con la intención de mostrar que, en realidad, no se estaba imponiendo nada nuevo, sino que, como había sucedido en la Revolución Gloriosa inglesa, se trataba de recuperar un pasado violentado por el despotismo.

Según puede desprenderse del código doceañista, la cúspide de los órganos estatales era, desde luego, el Parlamento, diseñado, además, con una clara influencia del constitucionalismo revolucionario francés. Buena prueba de ello fue el rechazo tanto a la composición estamental, como al bicameralismo, aspectos que sólo defendieron los realistas, muy en particular los más ligados al pensamiento jovellanista, como Borrull y Alonso Cañedo. El rechazo liberal a la composición estamental implicaba partir de una idea igualitaria de la sociedad, a pesar de que el principio de igualdad, como veremos enseguida, no se acogió en la Constitución de Cádiz con todas sus consecuencias. Por su parte, el unicameralismo pretendía echar por tierra la idea británica de *checks and balances* que habían difundido De Lolme, Blackstone y Montesquieu, y que fue criticada expresamente por Toreno en las sesiones parlamentarias⁴².

Las Cortes diseñadas por la Constitución de Cádiz ejercían las más relevantes tareas estatales. Empezando por la facultad de reformar la propia Constitución, a través de un procedimiento rígido de enmienda del que se excluía al monarca, privado, así, no sólo del poder constituyente, sino también del poder constituyente-constituido⁴³. De este modo, las Cortes, y sólo ellas, decidían sobre el contenido constitucional. Y, del mismo modo, también a ellas les

cepción que pone el acento, precisamente, en el factor de continuidad, negando cualquier pretensión revolucionaria, y el peso del constitucionalismo francés, en la Constitución de 1812. Como ejemplo más significativo: Marta LORENTE y Carlos GARRIGA: *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. Por razones de espacio no puedo detenerme en este artículo más que a reseñar esta alternativa historiográfica. Para un análisis crítico de la misma, y las razones por las que considero que el peso del constitucionalismo francés y la vocación revolucionaria es innegable en el texto constitucional gaditano, me remito a mi libro: Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA: *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, en especial pp. 84, 95, 108, 131, 135 y 176.

⁴² *Diario de Sesiones*, núm. 345, 12 de septiembre de 1811, p. 1835. Sobre el Conde de Toreno y su posición radical en el seno de las Cortes de Cádiz, Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA: *El conde de Toreno. Biografía de un liberal*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

⁴³ Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA: *La teoría del Estado en los orígenes...*

competía preservar el articulado, para lo cual podían recibir quejas de los particulares a fin de articular un procedimiento de responsabilidad por infracciones de la Constitución⁴⁴. Si las Cortes asumían este cometido de tutela y reforma constitucional, se debía al hecho de que representaban al soberano y, por tanto, se concebían como las más idóneas para vigilar la principal manifestación de su voluntad: la Constitución.

Pero, sobre todo, al Parlamento se le confería la facultad de aprobar las leyes, concebidas como expresión de la voluntad general. Esta definición, que se halla constantemente citada en los debates constituyentes⁴⁵, gozaba de gran predicamento en España merced a la influencia de Rousseau, al punto de ser empleada no sólo por los pensadores liberales, sino incluso por otros poco sospechosos de radicalismo, como el propio Jovellanos. Herederos de este venero doctrinal, los liberales gaditanos convirtieron a la ley en la norma jurídicamente más relevante del Estado, instaurando un sistema de impronta legicentrista.

La principal disyuntiva en cuanto a la ley residía en determinar si el monarca habría de tener participación en el procedimiento legislativo. Se trataba de un debate que ya había gozado de popularidad en los primeros estadios de la Guerra de la Independencia, momento en el que se ligó a la necesidad de convocar Cortes. En 1808, Francisco Martínez Marina optaría por una postura conservadora, concediendo a las Cortes castellanas apenas un derecho de petición, de modo que el auténtico titular del poder legislativo sería el monarca⁴⁶. Más moderado en sus planteamientos, Jovellanos —por lo demás ferviente admirador de Marina— preferiría la opción de conferir el poder legislativo en régimen de cotitularidad al

⁴⁴ Marta LORENTE SARIÑENA: *Las infracciones a la Constitución de 1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988.

⁴⁵ Baste sólo, a modo de ejemplo, citar las palabras del diputado Traver de clarísima impronta Rousseauiana: «Si por los principios ciertos que se han proclamado aquí, la ley es expresión general de la voluntad del pueblo, siendo los representantes los que expresan esta voluntad, no puede la mitad y uno mas tener la de la nación. Dos terceras partes llevan a lo menos la mayoría verdadera, y forman (digámoslo así) la expresión de la voluntad general, o de la nación a quien representan». *Diario de Sesiones*, 4 de octubre de 1811, p. 1987.

⁴⁶ Francisco MARTÍNEZ MARINA: *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los Reinos de León y Castilla, especialmente sobre el Código de las Siete Partidas de Don Alfonso el Sabio* (1808), Madrid, Atlas, 1966, libro I, p. 16, y libro II, pp. 40 y 45.

rey y a las Cortes, de modo que el primero conservase un poder de veto absoluto⁴⁷.

Esta última opción fue defendida en las Cortes de Cádiz por el sector realista, que veía en el veto un elemento imprescindible para el equilibrio constitucional⁴⁸. Los liberales, por el contrario, trataron de minimizar en lo posible la participación del rey en el poder legislativo. Desde luego le concedieron facultad de iniciativa —algo, por cierto, que habían negado a la Regencia—, inclinándose además por permitirle disponer de un veto meramente suspensivo. Recuérdese que ésa había sido, precisamente, la propuesta de la Junta de Legislación, y la que pasaría al texto gaditano. En sus argumentaciones hubo quien recordó que, siendo las Cortes unicamerales, el veto regio suspensivo sería el único factor de compensación de fuerzas de que dispondría el monarca⁴⁹. Aun así no faltó el más radical planteamiento del conde de Toreno, reacio a conceder al rey ningún tipo de veto, al considerar inadmisibles que la voluntad de un solo sujeto pudiera imponerse sobre la voluntad nacional⁵⁰. Aunque finalmente la Constitución concedió al monarca el veto suspensivo, las ideas de Toreno también encontraron acomodo a través de la figura normativa de los decretos. La Constitución apenas si se refería a esta fuente del Derecho⁵¹, a pesar de que en la Comisión de Constitución se había planteado incluirla en el proyecto constitucional⁵². Por su parte, los Reglamentos que regularon las funciones del Consejo de Regencia durante la Guerra de la Independencia sí que mencionaron los Decretos⁵³, algo lógico, si

⁴⁷ Gaspar Melchor de JOVELLANOS: «Nota segunda a los Apéndices de la Memoria en defensa de la Junta Central», en *id.*: *Obras completas...*, vol. XI, p. 804, e *id.*: «Memoria en defensa de la Junta Central», *ibid.*, p. 522.

⁴⁸ Borrull, *Diario de Sesiones*, núm. 330, 28 de agosto de 1811, p. 1711; Cañedo, *Diario de Sesiones*, núm. 346, 13 de septiembre de 1811, vol. III, p. 1838. También a favor del veto absoluto se pronunció Blanco WHITE: *El Español*, vol. V, núm. 25, 30 de mayo de 1812, p. 77.

⁴⁹ Pérez de Castro, *Diario de Sesiones*, núm. 369, 6 de octubre de 1811, p. 2000. Igualmente el *Discurso Preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella*, Madrid, Imprenta que fue de García, 1820, p. 42.

⁵⁰ *Diario de Sesiones*, núm. 336, 3 de septiembre de 1811, pp. 1750-1751, y núm. 346, 13 de septiembre de 1811, p. 1835.

⁵¹ Sólo indicaba el código doceañista que la acusación a los secretarios del Despacho se realizaría a través de decreto (artículos 228, 229 y 261.2 CE).

⁵² Sesión de 3 de julio.

⁵³ Pueden consultarse: Decreto CVII, de 11 de noviembre de 1811, sobre *Res-*

se tiene en cuenta que en ausencia del rey las Cortes no expedieron leyes. Finalmente, de esta regulación pasó definitivamente al capítulo X del *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes*, de 1813, que completaba la regulación constitucional de las fuentes, diferenciando entre las leyes y los «decretos que dieran las Cortes sobre aquellos asuntos en que no se requiere ni la propuesta del Rey, ni su sanción»⁵⁴ (artículo 111).

Si la Constitución de 1812 elevó a las Cortes a un lugar sin parangón en la historia española, lo hizo a costa de restringir los poderes que la Corona había ido acumulando en la Edad Moderna. Todo el texto parece impregnado por una desconfianza hacia el monarca como institución, al punto de que Capmany llegaría a quejarse de que los liberales sólo hablaban del rey para restringir sus actos: «Parece que vamos a enfrenar un caballo desbocado, o a encadenar un ferocísimo león»⁵⁵. Ciertamente, el rey diseñado en el texto doceañista todavía se encontraba dotado de facultades muy relevantes: era titular exclusivo del poder ejecutivo (artículos 15 y 170), para cuyo desarrollo contaba con un poder normativo que le habilitaba a dictar reglamentos ejecutivos (artículo 171.1). Además, poseía la facultad de nombrar empleados públicos⁵⁶ y estaba dotado del importante poder de suspender a los vocales de una institución representativa como era la Diputación Provincial (artículo 336). En igual medida, gozaba de un amplio poder decisorio respecto de las relaciones internacionales y la función de defensa⁵⁷, así como en lo tocante a la conservación del orden público y seguridad interior del Estado (artículo 171.1).

ponsabilidad sobre observancia de los Decretos de Cortes, en *Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes de Cádiz*, Madrid, Cortes Generales, 1987, vol. I, pp. 318-319; Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812, *Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino*, capítulo IV, artículo 2, *ibid.*, pp. 362-363, y Decreto CCXIV, de 24 de marzo de 1813, *Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos*, capítulo II, artículo 5, *ibid.*, vol. II, p. 829.

⁵⁴ El texto en *Reglamentos (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes)*, Madrid, Secretaría de las Cortes, 1977, p. 41.

⁵⁵ *Diario de Sesiones*, núm. 376, 13 de octubre de 1811, vol. III, p. 2060.

⁵⁶ Nombramiento de autoridades civiles y militares (artículos 171.5 y 324), nombramiento de secretarios del Despacho (artículo 171.16) y designación de los jefes superiores de las provincias (artículo 324).

⁵⁷ Declaración de guerra y de paz (artículo 171.3), disponía de las fuerzas armadas (artículos 171.9 y 65) y asumía las relaciones diplomáticas y comerciales (artículo 171.10).

A pesar de todo ello, la desconfianza hacia el rey y sus agentes —los secretarios del Despacho, que todavía aparecían concebidos como subalternos del rey no integrados en un órgano colegiado— queda patente en el texto constitucional a través de múltiples detalles. Por una parte, la presencia misma de un artículo dedicado a las restricciones del rey, entre las que figuran algunas íntimamente relacionadas con la coyuntura política de la Guerra de la Independencia⁵⁸. Por otra, el monarca quedaba sujeto a través de dos órganos, concebidos para tutelar la actividad de las Cortes: la Diputación Permanente y el Consejo de Estado. Si el primero fiscalizaba la acción ejecutiva en los recesos de las Cortes, el segundo aparecía como un órgano permanente de asesoramiento del rey que, en realidad, actuaba como una emanación de las Cortes dirigida a controlar la acción del Ejecutivo en cometidos dotados de mayor amplitud decisoria⁵⁹.

El ámbito judicial también resultaba alterado por la Constitución de 1812, aportando importantes cambios institucionales. El texto gaditano introduciría algunos de los principios articuladores de la función jurisdiccional característicos de un moderno Estado de Derecho, como la independencia judicial, la dedicación exclusiva del juez a los cometidos judiciales, la predeterminación legal del juez, su inamovilidad y su responsabilidad. Faltó, sin embargo, un principio extremadamente relevante, cual era el de la motivación de las sentencias, que repercutía en los derechos de los procesados y que había intentado introducirlo en el texto constitucional el diputado Cea⁶⁰. Por lo que se refiere a la planta jurisdiccional, el texto de 1812 no pudo hacer *tabula rasa*, pero al menos liquidó la existencia del Tribunal de la Inquisición e introdujo nuevos órganos judiciales

⁵⁸ Evidentemente, la imposibilidad de ausentarse del reino (artículo 172.2 CE), de enajenar todo o parte del territorio (artículo 172.3 y 4 CE), o de traspasar su autoridad regia o abdicar (artículo 172.3 CE) era consecuencia de la situación derivada de las «renuncias de Bayona». Igualmente, la obligación de que el rey obtuviese el consentimiento de las Cortes antes de contraer matrimonio (artículo 172.12 CE) derivaba de las sospechas que habían circulado durante la Guerra de la Independencia de que Napoleón pretendía que una sobrina suya contrajese nupcias con Fernando VII.

⁵⁹ Francisco TOMÁS Y VALIENTE: «El Consejo de Estado en la Constitución de 1812», en *id.*: *Obras completas...*, pp. 99 y ss., especialmente, pp. 104, 108 y 112.

⁶⁰ *Diario de Sesiones*, núm. 183, 31 de marzo de 1811, pp. 801-803. La propuesta fue examinada por la Comisión de Justicia, que no la recogió en el dictamen elevado al pleno. *Diario de Sesiones*, núm. 200, 19 de abril del 1811, p. 894.

que reemplazaban a los antiguos Consejos. El más destacado fue el Tribunal Supremo de Justicia, que, entre otros cometidos, resolvía recursos en última instancia y juzgaba a las autoridades judiciales y administrativas, entre los que se hallaban los secretarios del Despacho, actuando en ese caso como acusación las Cortes.

Finalmente no podemos olvidar también el profundo cambio institucional que la obra gaditana representó para la distribución territorial del poder. Tras la experiencia «cuasi-federal» de las Juntas provinciales, éstas habían perdido paulatinamente fuerza. Aun así, las Cortes consideraron oportuno contar con instituciones electivas en el ámbito provincial, algo que ya había propuesto también Flórez Estrada en su proyecto constitucional⁶¹, aunque, en este último caso, con una orientación más claramente federalizante que la que cuajaría en la Constitución de 1812. En ésta, los liberales se negaron a considerar que las Diputaciones provinciales pudieran considerarse como auténticos órganos representativos, a pesar de su carácter electivo⁶². Elección y representación no aparecían, entonces, como términos sinónimos y ello por la razón evidente de la soberanía nacional: siendo una la nación, sólo podía haber un órgano representativo, que era el Parlamento nacional. De este modo, aunque aparentemente se organizaba una cierta descentralización del poder, el paradigma liberal se orientaba más hacia el centralismo con ciertas dotes de desconcentración, tal y como se evidencian con la figura del jefe político, comisionado del rey en las provincias.

Los cambios institucionales en la sociedad

La profunda reforma institucional operada por las Cortes de Cádiz, tanto por vía constitucional como legal, no afectaría sólo al Estado, sino a la misma sociedad, merced al reconocimiento y garantía de los derechos subjetivos. De hecho, no debe olvidarse que

⁶¹ Álvaro FLÓREZ ESTRADA: *Constitución para la Nación española presentada a S. M. la Junta Suprema Gubernativa de España e Indias en 1.º de noviembre de 1809*, artículos 78-95.

⁶² Conde de Toreno, *Diario de Sesiones*, núm. 466, 12 de enero de 1812, p. 2608; Zorraquín, *ibid.*, p. 2611, y Muñoz Torrero, *Diario de Sesiones*, núm. 467, 13 de enero de 1812, p. 2619.

uno de los primeros acuerdos de las Cortes fue proteger la libertad de imprenta⁶³, sobre la que previamente habían teorizado, entre otros, Valentín de Foronda, Flórez Estrada e Isidoro Morales⁶⁴.

La aportación sustancial de las Cortes de Cádiz consistió en incluir una idea moderna de los derechos y libertades que alteraría la concepción de su titularidad, contenido y límites. En efecto, la dogmática liberal de los derechos se caracteriza por concebirlos sustancialmente como libertades del individuo (titularidad), que le dotan de un haz de facultades que puede sostener frente al Estado (contenido reaccional) y que sólo pueden ser limitados a través de la ley, al concebirse ésta como autoformación (límites sujetos a reserva de ley)⁶⁵. Todas estas características se encuentran ya presentes, en mayor o menor grado, en las Cortes de Cádiz.

Bien es cierto que esta nueva orientación de las libertades contó con particularidades si lo comparamos con otros sistemas constitucionales próximos, y muy en particular con el francés: así, por una parte, el texto gaditano carece de una Declaración de derechos y, por otra, la fundamentación teórica de los derechos presente tanto en el Discurso Preliminar como en los debates constituyentes huye del iusracionalismo. Sin embargo, es obvio que ninguna de estas dos notas guarda relación con una concepción liberal de los derechos y libertades. Es más, ambas circunstancias deben entenderse en el

⁶³ Entre la abundante bibliografía sobre esta libertad destacan Emilio LA PARRA: *La libertad de prensa en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Nau llibres, 1984; Miguel ARTOLA GALLEGO: «El camino a la libertad de imprenta (1808-1810)», en Carlos MOYA ESPÍ, Luis RODRÍGUEZ DE ZÚÑIGA y Carmen IGLESIAS (coords.): *Homenaje a José Antonio Maravall*, vol. I, Madrid, CIS, 1985, pp. 211-220; Alicia FIESTAS LOZA: «La libertad de imprenta en las dos primeras etapas del liberalismo español», *Anuario de historia del derecho español*, 59 (1989), pp. 351-490, y Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: «La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz», *Revista de Estudios Políticos*, 124 (2004), pp. 29 y ss.

⁶⁴ Valentín de FORONDA: «Disertación presentada por D. Valentín de Foronda, individuo de la Academia de Ciencias de Burdeos, a una de las Sociedades del Reino (Sobre la libertad de escribir)», *Espíritu de los mejores diarios que se publican en Europa*, núm. 179 (4 de mayo de 1789), pp. 1-14; Álvaro FLÓREZ ESTRADA: «Reflexiones sobre la libertad de imprenta» (1809), en *Obras de Álvaro Flórez Estrada*, Madrid, Atlas, 1958, pp. 335 y ss., e Isidoro MORALES: *Memoria sobre la libertad política de la imprenta, leída en la Junta de Instrucción Pública por uno de sus vocales D.J.I.M. y aprobada por la misma Junta*, Sevilla, 1809.

⁶⁵ Véanse, por todos, Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, Nomos, 1993, y Robert ALEX: *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

contexto de la Guerra de la Independencia y, al menos en parte, respondieron a una táctica de ocultación: el texto final careció de una Declaración de derechos, pero lo cierto es que sí existía en el anteproyecto de la Comisión de Constitución, aunque se eliminó para ocultar su filiación francesa, ya que era una copia de las Declaraciones galas de 1789 y 1793. Por su parte, la ausencia de iusracionalismo, con ser cierta, no se puede llevar a extremos. El iusracionalismo se encuentra presente en algunos diputados: desde luego entre los diputados americanos, muy influidos por las ideas de Locke y Rousseau⁶⁶, pero también entre algunos liberales metropolitanos como el conde de Toreno, aparte de referencias dispersas que se encuentran en diputados como Traver, e incluso en el *Discurso Preliminar*, donde llega a hablarse de la «libertad natural».

Es evidente que, por lo que se refiere a la titularidad de los derechos, la obra gaditana representa un punto de inflexión al concebir a las libertades como patrimonio del individuo, con independencia del grupo social en el que se integrase. Es cierto que todavía perduraban algunos lazos corporativos, como el reconocimiento de un fuero eclesiástico, pero desde luego se trataba de una excepción que no puede contradecir la regla general, presente en dos docenas de artículos. De hecho, la primera disposición normativa reguladora de los derechos que emanó de las Cortes de Cádiz, el ya referido Decreto IX sobre la *Libertad política de la Imprenta*, refiere este derecho como una facultad «individual».

Esta titularidad individual de los derechos —frente a la concepción corporativa del Antiguo Régimen— era el resultado reflejo del reconocimiento de la igualdad. Un derecho que, presente inicialmente en la Declaración de derechos que había elaborado la Comisión de Constitución, no quedó luego recogido de forma genérica en la Constitución, si bien estaba presente en sus manifestaciones de no concesión de privilegios⁶⁷ (artículo 172.9), y de igualdad contributiva (artículo 339). Pero conviene reseñar que las reticencias a que figurase una referencia expresa al principio de igualdad derivaban del problema del tratamiento de ultramar. En efecto, si bien no

⁶⁶ Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA: *La teoría del Estado en los orígenes...*

⁶⁷ Ello no obstante, la Constitución no recogía plenamente las enseñanzas que había impartido Sieyès en su obra *Essai sur les privilèges*. Y es que el código doceañista admitía la desigualdad social a la hora de regular la composición del Consejo de Estado, que debía contar con cuatro Grandes de España (artículo 232).

había problemas para atribuir los derechos civiles a todos los españoles, en condiciones de igualdad, los liberales metropolitanos y los realistas fueron reticentes a que esa misma igualdad se aplicase a los derechos políticos. Tal reconocimiento implicaría que la representación de los territorios ultramarinos sería más numerosa que la de los metropolitanos y de ahí que, para evitarlo, forjaran la distinción entre «español» (titular de los derechos civiles) y «ciudadano» (titular también de los derechos políticos), émulo de la distinción francesa de «ciudadano pasivo» y «ciudadano activo»⁶⁸.

Aparte de ser libertades individuales, los derechos reconocidos en la Constitución de Cádiz son sustancialmente reaccionales: pretendían proteger la autonomía subjetiva frente al Estado. Buena prueba de ello es que, a falta de una Declaración de derechos, éstos se encuentran especialmente regulados como límites a la acción del rey y de los jueces, es decir, de los órganos aplicadores del Derecho y símbolo del Estado. Así, por ejemplo, el derecho de propiedad aparece como un límite al poder regio de confiscar, en tanto que el *habeas corpus* o el principio de legalidad punitiva se recogen como restricciones a la actividad jurisdiccional.

Finalmente, estos derechos subjetivos y reaccionales debían estar necesariamente regulados por ley. Éste es realmente el sentido que ha de atribuirse al artículo cuarto, encomiado por Bentham como una de las joyas del texto gaditano⁶⁹: «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». Se trata de un evidente reconocimiento del principio de reserva legal, en virtud del cual se atribuía en monopolio a la voluntad general la facultad de regular el contenido de los derechos y libertades. La dicción de este precepto se repetiría parcialmente en el artículo duodécimo, relativo a la religión, que también se sujetaba a las leyes, garantizando la sujeción de la esfera

⁶⁸ Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA: *La teoría del Estado en los orígenes...*, y Roberto Luis BLANCO VALDÉS: «El «problema americano» en las primeras Cortes liberales españolas (1810-1814)», en VVAA, *Los orígenes del Constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica: un estudio comparado*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1993, pp. 67 y ss.

⁶⁹ Jeremy BENTHAM: «Rid yourselves of Ultramarina» (1820), en Philip SCHOFIELD (ed.): *The Collected Works of Jeremy Bentham. Colonies, commerce and Constitutional Law. Rid yourselves of Ultramarina and other writings on Spain and Spanish America*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 185.

eclesiástica al ámbito civil⁷⁰. Del mismo modo, las libertades subjetivas dejaban de ser patrimonio de corporaciones o fueros concedidos por el monarca, para ser objeto exclusivo de la nación soberana en un proceso de autonormativo.

Precisamente la conexión entre la protección de los derechos (artículo cuarto) y el reconocimiento de la confesionalidad (artículo duodécimo) muestra, no obstante, que el cambio institucional operado con las Cortes de Cádiz en materia de derechos y libertades no representó una ruptura total con el pasado patrio. La intolerancia religiosa no sólo implicó desconocer un derecho típicamente liberal, cual es la libertad de conciencia, sino que, además, operó como límite —reconocido, eso sí, por el legislador en ejercicio de su autoridad soberana— a un derecho tan relevante para los constituyentes como la libertad de imprenta⁷¹. Obviamente, el afán de cambios profundos siempre encuentra lindes, incluso en periodos tan convulsos como los que vivieron los constituyentes gaditanos.

⁷⁰ Este factor sería determinante para justificar la permisividad de los liberales con el artículo 12 de la Constitución. Emilio LA PARRA: «Iglesia y secularización en la primera época liberal», en Manuel SUÁREZ CORTINA (ed.): *Secularización y laicismo en la España contemporánea (III Encuentro de Historia de la Restauración)*, Santander, Sociedad Menéndez Pelayo, 2001, pp. 55 y ss. El británico Blaquiere, en su obra *An historical review of the Spanish Revolution* (1822), señalaba que los liberales españoles le habían reconocido que la intolerancia religiosa había sido una concesión a los sectores más conservadores. Véase al respecto: Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA: «La Constitución de Cádiz en Inglaterra», *Historia Constitucional*, 13 (2012), p. 18.

⁷¹ Sobre el sentido de la cláusula del artículo doce de la Constitución, sigue siendo imprescindible la lectura de Emilio LA PARRA: *El primer liberalismo español y la iglesia: las Cortes de Cádiz*, Alicante, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, 1985.