



La Constitución española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana

Ignacio Fernández Sarasola

La recepción de los modelos constitucionales foráneos antes de las Cortes de Cádiz



«La Nación debe esperar de las Cortes actuales que le den una Constitución y que establezcan un Gobierno análogo a ella para las circunstancias extraordinarias en que nos hallamos (...): poner los grandes fundamentos para conseguir permanentemente la felicidad del Estado es lo que yo llamo Constitución; y por más que vea a muchos disgustarse de sólo oír esta palabra, es preciso conocer que el poder, la riqueza y libertad de la Gran Bretaña estriba en su Constitución, y que a ella debe que su felicidad no sea momentánea ni penda de un Rey o de un Ministro. ¡Dichosas las Cortes y dichosa la Nación si se da con firmeza y tino el primer paso para conseguir otro tanto!».

Morales de los Ríos, *Sesión de las Cortes de Cádiz* de 4 de julio de 1811

A pesar de que la Historia Constitucional española comienza tardíamente (al menos si la comparamos con otros países del entorno occidental, como Estados Unidos, Francia o Gran Bretaña), el constitucionalismo, como movimiento dirigido a controlar y limitar el poder del Estado, surge en nuestro país en el último tercio del siglo XVIII. El gobierno absoluto de Carlos III permitió que las ideas político-constitucionales entrasen en la Península Ibérica, y cuando Carlos IV, temeroso de la Revolución Francesa, quiso cerrar las fronteras al fluir ideológico¹, el constitucionalismo ya había calado en España.

Frente al gobierno despótico, los pensadores y estadistas nacionales contemplaron nuevos modelos procedentes de Gran Bretaña, Norteamérica y Francia. El primero alcanzó gran difusión merced a la arrolladora influencia del *Espirit des Lois* (1748) de Montesquieu, y se vio consolidado con la entrada de otras obras que, a igual que había hecho el Barón de la Brède, comentaban las excelencias del gobierno inglés. Y no era mera propaganda inglesa, puesto que si entre sus más célebres comentaristas había, por supuesto, británicos (Locke, Blackstone, Ferguson o Hume²), también contaba con partidarios de otras nacionalidades: De Lolme en Suiza³, o Filangieri en Italia⁴.

El modelo británico que describían estos autores traía consigo la idea de libertad garantizada a través de una Constitución histórica. Ésta diseñaba un gobierno equilibrado (*balanced constitution*), en el que los poderes del Estado se limitaban y controlaban mutuamente (doctrina de *checks and balances*) en aras de asegurar la libertad individual.

Las características intrínsecas de este modelo teórico (la práctica constitucional inglesa iba por otros derroteros, como veremos enseguida) le auguraron un rotundo éxito entre un sector ilustrado e historicista de nuestra nación. Y es que el modelo inglés representaba el valor de la historia y del progreso gradual que deseaba la Ilustración española. Pero, al mismo tiempo, brindaba un esquema de equilibrio, universalmente válido y descrito *more geometrico*, algo que casaba a la perfección con la mentalidad ilustrada⁵.

Por otra parte, y desde una dimensión socio-política, la idea de libertad de los individuos permitía el ascenso de la clase burguesa, que cada vez reivindicaba con mayor denuedo su espacio político. En igual medida, procuraba un cambio del papel de la nobleza, ya que el sistema descrito por Montesquieu asignaba a la nobleza un *locus* en la maquinaria política (idea de cuerpos intermedios dirigidos al equilibrio constitucional) que se adaptaba a la reforma de las clases privilegiadas que proponía la Ilustración española⁶. En fin, la idea de equilibrio constitucional mediante un reparto de poderes no era extraña en nuestro país, puesto que entroncaba con la idea de Monarquía mixta, que tanto éxito había tenido en la escolástica (especialmente en Santo Tomás de Aquino, con su idea de *monarchia temperata*) y en la filosofía política del Barroco español (sobre todo con Francisco Suárez).

La anglofilia supuso, de esta manera, una primera reacción moderada frente al Despotismo Ilustrado que encarnaba Carlos III, y frente al despotismo sin adjetivos que más tarde instauraron Carlos IV y Godoy. Así, durante el reinado de Carlos III se alzaron las primeras críticas provenientes de autores que no siempre estaban alejados del Despotismo Ilustrado. El *Censor*, uno de los periódicos más representativos de finales del siglo XVIII, asumió las doctrinas británicas a pesar de estar patrocinado por el propio Monarca ilustrado⁷. En igual medida, Ibáñez de la Rentería combinó su

defensa del Despotismo Ilustrado con la asimilación de las teorías descritas por Montesquieu⁸. Incluso Forner, máximo exponente de los «apologistas», defensores de la Monarquía absoluta, dio cabida a la anglofilia⁹.

A comienzos del siglo XIX, con el desencanto del nuevo gobierno de Godoy, esta tendencia se desprendió de todo vínculo con el Despotismo Ilustrado y postuló una Monarquía Constitucional que imitase con fidelidad a la británica, donde el Rey veía limitado su poder por un Parlamento bicameral. Jovellanos defendió con insistencia este modelo, asumiendo la necesidad de reformar la antigua «Constitución histórica» española para dar cabida en ella al sistema de «equilibrio constitucional»¹⁰. En esta pretensión halló el inestimable apoyo de Lord Holland, diputado *whig* (y sobrino del líder parlamentario Charles James Fox), que patrocinó en nuestro país la defensa de la forma de gobierno británica¹¹. Las propuestas de este grupo se plasmaron también en las *Suggestions on the Cortes*, de John Allen¹², colaborador de Lord Holland, y que respondía perfectamente al intento de adaptar el modelo inglés a España mediante una reforma de las Leyes Fundamentales¹³.

Ahora bien, interesa señalar que el modelo británico que triunfó en nuestro país a finales del XVIII y comienzos del XIX estaba muy lejos del sistema de gobierno vigente en esos momentos en la Isla. Dicho en otros términos, se admiraba el gobierno inglés tal cual describían sus comentaristas más celebres, y según estaba postulado en el *Statute Law* aprobado tras la *Glorious Revolution* de 1688 (especialmente el *Bill of Rights* y el *Act of Settlement*), que diseñaba una Monarquía Constitucional. Se olvidaban, así, de las convenciones constitucionales británicas, que desde comienzos del siglo XVIII habían comenzado a transformar este gobierno en una incipiente Monarquía Parlamentaria, muy alejada del equilibrio constitucional, y en el que el Monarca había perdido poder a favor de un Gabinete que dirigía la política estatal con el apoyo del Parlamento, especialmente de la Cámara Baja.

Este sistema real de gobierno (frente al «teórico», según describiría en 1832 John James Park¹⁴) ya se encontraba apuntado en algunas obras de estadistas británicos, como Edmund Burke o Thomas Paine¹⁵, que circulaban por nuestro país¹⁶. A la par, la *Gaceta de Madrid*, en su narración de los acontecimientos políticos ingleses insinuaba alguna de las instituciones propias del gobierno parlamentario¹⁷. Sin embargo, la «ceguera» teórica de los autores españoles respecto de esta forma de gobierno fue casi total en los comienzos de nuestro constitucionalismo.

El segundo modelo que penetró en España a finales del siglo XVIII fue el norteamericano. Ahora bien, su éxito fue limitado por dos circunstancias: por una parte, por el contexto político en el que nació, a saber, la emancipación de las colonias después de su guerra con Gran Bretaña. En un país como España, que conservaba extensas posesiones en ultramar, el ejemplo norteamericano representaba un peligro latente¹⁸. Pero, por otra parte, el modelo tenía pocas oportunidades de prosperar por su propio diseño. En efecto, la Constitución norteamericana de 1787 ofrecía una forma de Estado republicana y federal. Estas dos características estaban lejos de encontrar un apoyo sustancial en España, donde no se cuestionaba la Monarquía ni tampoco el Estado centralizado. Esta última idea de Estado centralizado sólo pareció sufrir una quiebra importante durante los primeros meses de la Guerra de la Independencia, cuando la defensa nacional se descentralizó en las Juntas Provinciales, cada una de las cuales se arrogó un «poder soberano» propio, basándose principalmente en la idea

neoescolástica de reasunción de la soberanía¹⁹. Esta descentralización llegó al punto de pretender que los representantes de las Juntas provinciales enviados a la Junta Central debían estar sujetos a mandato imperativo²⁰. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que las Juntas Provinciales asumieron casi en exclusiva cometidos de dirección bélica y que, sea cual fuese su pretensión de dominio sobre la Junta Central, lo cierto es que esta última acabó por someter totalmente a las Juntas Provinciales.

A pesar de estas dificultades para aplicar el modelo norteamericano en España, éste tuvo influencia en dos aspectos. Por una parte, en su idea de Constitución racional normativa, opuesta a la «Constitución histórica» propia del constitucionalismo británico. Estados Unidos aportó la idea de que la Constitución no era un producto de la historia, sino fruto de un proceso constituyente; idea que también penetró en España merced a la lectura de William Godwin²¹. Esta nueva idea de Constitución influyó indirectamente en Jovellanos; bien es cierto que éste sostuvo una idea de «Constitución histórica», pero la idea norteamericana le permitió superar un concepto que había defendido en sus primeros escritos: el de Constitución en sentido aristotélico, es decir, como entramado social, histórico y político. A partir de la década de 1790, aproximadamente, Jovellanos identificó el término «Constitución» con las Leyes Fundamentales españolas que determinaban la organización del Estado, algo a lo que seguramente contribuyó la idea de Constitución surgida en Norteamérica²².

El segundo aspecto en el que tuvo influencia el modelo norteamericano fue en su idea de separación de poderes. En este punto, la Constitución norteamericana entroncaba con las doctrinas de Montesquieu y, sobre todo, con Blackstone, de manera que aparecía como una plasmación racional-normativa del modelo británico. Los propios comentaristas del gobierno norteamericano fomentaban esta idea: así, en el célebre periódico *The Federalist*, Hamilton, Madison y Jay describían el gobierno norteamericano en esos términos²³; pero, sobre todo, esa idea se hallaba presente en la obra de John Adams, *A defense of the Constitutions of government of the United States of America*, escrita en 1787²⁴, que tuvo difusión en España, como demuestran las intervenciones de Jovellanos en el seno de la Junta Central²⁵.

Tampoco puede descartarse la influencia de las Cartas Coloniales norteamericanas. La difusión de estos documentos pudo tener lugar mediante las traducciones que se realizaron al idioma francés en Suiza²⁶ y en Francia²⁷. En la misma medida, a España llegaban comentarios de estas Cartas, y así, Jovellanos conocía la Constitución de Massachussets a través de la lectura de Brissot de Warville²⁸, en tanto que Cladera manejó los *Annales Politiques, Civiles et Littéraires* editados por Linguet²⁹, quien había prestado especial atención a las colonias norteamericanas, publicando incluso la Constitución de Maryland³⁰. Por otra parte, uno de los autores más leídos en España, Mably, había dedicado un opúsculo a poner de manifiesto las ventajas y, sobre todo, los defectos del gobierno de las colonias norteamericanas³¹. Otro publicista conocido en nuestro país, Thomas Paine, había dado publicidad en 1792 a las Constituciones norteamericanas³². El conocimiento de las Constituciones coloniales trajo consigo que el primer proyecto constitucional en España, procedente de Manuel de Aguirre, fuese incluso anterior al nacimiento de la Constitución federal de 1787³³.

Francia también aportaba nuevos modelos, muy diferentes entre sí: el modelo revolucionario cuasiasambleario de la Constitución de 1791, el asambleario de 1793, el Directorial de la Constitución del año III, y el constitucionalismo napoleónico del texto

del año VIII. De estos modelos, los de las Constituciones de 1791 y (en menor medida) de 1793 fueron los que tuvieron un mayor éxito en nuestro país. La Constitución del año III tuvo menos repercusión en España³⁴, en tanto que el constitucionalismo napoleónico sólo contó con el favor de los afrancesados que colaboraron en la redacción del Estatuto de Bayona³⁵. Los modelos revolucionarios franceses de 1791 y 1793 recalaron entre los liberales españoles que, muy a diferencia de los ilustrados, buscaban un cambio radical en las instituciones nacionales.

El modelo de 1791, el más influyente entre los liberales, respondía a una concepción exclusivamente racionalista, que optaba por una definición metafísica de los derechos individuales, concebidos como derechos naturales, que se garantizaban a través de la atribución de la soberanía a la Nación. Francia había tomado de Estados Unidos la idea de Constitución racional-normativa, la separación de poderes y los derechos naturales (tal y como se plasmaron en la Declaración de Independencia y en los *Bill of Rights* de las Cartas Coloniales), en tanto que de Inglaterra había asumido las teorías iusnaturalistas de Locke. Pero de Norteamérica rechazó la supremacía constitucional, y de Gran Bretaña el modelo de Monarquía Constitucional equilibrada. Este doble rechazo respondió a un mismo presupuesto: la supremacía del Parlamento, que ni podía someterse a la Constitución, ni podía encontrar un rival en el Rey.

La penetración de las ideas francesas vino favorecida por el enciclopedismo, y las lecturas de Diderot, Voltaire o D'Alembert. En igual medida, la popularidad del Rousseau autor del *Émile* y *La nouvelle Héloïse* acabó suscitando el interés por su obra política, de modo que el *Contrat Social* circuló a pesar de las restricciones que trató de imponer Floridablanca. Las primeras posturas francófilas utilizaron las ideas galas más para modular que para trastocar las bases de la Monarquía española: así, por ejemplo, Cabarrús tomaba la idea del pacto social como renuncia de derechos subjetivos, y el concepto rousseauiano de ley³⁶ para acabar defendiendo un Despotismo Ilustrado, en el que el Rey dirigiese el Estado con el apoyo de Consejos³⁷. La huella de la ley como expresión de la voluntad general también se halla presente en Jovellanos ya en 1780³⁸, cuando sus afanes de reforma todavía eran tímidos.

No obstante, otros autores manifestaron de forma más clara su adscripción a las ideas francesas. En 1794, León de Arroyal proponía un proyecto constitucional encabezado por una «Exposición de los derechos naturales» y en el que se recogía la soberanía nacional, la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, y la separación de poderes³⁹. Unos años antes, en 1788, Valentín de Foronda había afirmado que la propiedad, libertad, seguridad e igualdad eran «*los cuatro manantiales de la felicidad de todos los Estados*»⁴⁰, ideas que todavía mantuvo intactas durante la Guerra de la Independencia⁴¹, mostrando así cómo el pensamiento liberal que subyacía a las Cortes de Cádiz hundía sus raíces en el siglo XVIII.

Con el vacío institucional provocado por las renunciadas de Bayona, la postura francófila abandonó la clandestinidad para expresarse sin ambages. A partir de 1808 comienzan a aflorar propuestas para reformar el gobierno español siguiendo de cerca el modelo galo. Así, Flórez Estrada redactó en 1809 un proyecto constitucional que recogía una Declaración de derechos de los ciudadanos y que designaba como soberano al Parlamento, hasta el punto de facultarlo para destituir libremente al Monarca⁴². En igual línea se orientaban gran parte de los informes que integraron la denominada «Consulta al País»⁴³, y que defendían la soberanía nacional y la sujeción del Rey al

Parlamento⁴⁴. Alguno de estos informes, como el de Antonio Panadero o el de José de la Madre, diseñaban un sistema de gobierno prácticamente asambleario, en el que el Parlamento se convertía en el centro único de la política estatal⁴⁵. Las Cortes de Cádiz se encargarían de dar forma jurídica a estas propuestas.

El modelo constitucional gaditano



Imitación y originalidad en el modelo gaditano

Como es bien sabido, las Cortes de Cádiz se reunieron el 24 de marzo de 1810, fecha en la que expidieron el Decreto I, en el que se proclamaba la soberanía de las Cortes y la división de poderes⁴⁶. Apenas habían comenzado sus sesiones cuando se apreció una división ideológica entre liberales, realistas y americanos⁴⁷. De estos grupos, los dos primeros presentaron posturas opuestas bastante definidas en casi todos los temas constitucionales, en tanto que los americanos mostraron su cohesión ideológica en los aspectos que se relacionaban de forma directa con las colonias (concepto de Nación, tratamiento de los territorios de Ultramar...), alineándose con realistas y liberales en los demás puntos.

Entre los realistas existió un doble talante: el absolutista y el ilustrado⁴⁸. Los afines a este último talante trataron de instaurar una Monarquía Constitucional, con un Rey fuerte limitado por un Parlamento bicameral. Para instaurar tal sistema consideraban suficiente una mera reforma de las Leyes Fundamentales. De esta descripción genérica no puede escaparse que los realistas ilustrados se adscribían al modelo británico.

Los liberales, por el contrario, optaban por el modelo francés de 1791⁴⁹ y, en menor medida, por el norteamericano. La influencia de este último fue más bien indirecta, a través de su repercusión en la Constitución francesa de 1791. Jovellanos ponía de manifiesto la formación francófila de la nueva generación liberal, que sólo acudía a Inglaterra para beber de las fuentes más radicales⁵⁰. En sus diversos escritos, también Alcalá Galiano narró cómo la doctrina francesa ocupaba las mentes de los liberales del 12⁵¹. Y en 1823, uno de los protagonistas de la Constitución de Cádiz, Agustín Argüelles, reconocía que el modelo y las ideas francesas habían sido la guía principal que había informado sus pasos: «*Los vicios que pueda tener nuestro actual sistema me son bien conocidos -señalaba a Lord Holland-. Fueron inevitables cuando se formó en Cádiz porque en general entre nosotros no había entonces ideas exactas sobre un sistema representativo. Sólo se conocían las ideas y teorías francesas que tenían, no lo dude Vmd., mucha analogía con nuestras antiguas Cortes*»⁵².

En su caracterización general puede afirmarse sin ninguna duda que la Constitución de 1812 refleja el ideario liberal. Por consiguiente su filiación francófila queda fuera de toda duda⁵³. Ello no obstante, existen también algunas notas originales del texto doceañista que, como se verá, contribuyeron a su éxito en el extranjero.

El elemento original «genérico»: el historicismo nacionalista

Los liberales eran muy conscientes de que la imitación del modelo francés de 1791 podía suscitar importantes críticas entre el sector conservador. Y no se equivocaron. Los absolutistas trataron de poner de relieve que la Constitución de 1812 era un mero remedo de la Constitución de 1791: así lo hicieron entre 1812 y 1824 Alvarado⁵⁴, Gómez Hermosilla⁵⁵, Sebastián de Miñano⁵⁶, y, sobre todo, el padre Vélez, a quien le corresponde la más célebre refutación del texto gaditano⁵⁷.

Por este motivo, no es de extrañar que los liberales trataran de ocultar el origen de sus doctrinas, para lo cual utilizaron un hábil instrumento: el historicismo de cuño nacionalista. De esta forma, justificaron las novedades que introducían en la Constitución acudiendo al pasado bajomedieval español y a la filosofía política subyacente, en especial a la neoescolástica. Con ello sin duda deformaban el pasado histórico, poniéndolo al servicio de sus intereses⁵⁸.

El historicismo constituye una de las notas más sobresalientes del modelo constitucional gaditano, y quizás su elemento más original. Se trata de una característica «genérica», por cuanto se aplicó a todo el entramado constitucional: casi no existen artículos de la Constitución que no se intentaron justificar desde la perspectiva historicista. En este sentido, hay que subrayar que la mayor originalidad del modelo doceañista no se halla en el contenido (que sigue de cerca el modelo revolucionario francés) sino en la *argumentación*; en el modo de justificar ese contenido. Y no se trataba de un mero recurso dialéctico sin relevancia, puesto que el disfraz historicista fue una de las bazas más importantes para hacer popular la Constitución de 1812.

Hay que apresurarse a decir que el historicismo no fue, ni mucho menos, algo exclusivo de los liberales; antes bien, surgió y tuvo todavía mayor peso entre los realistas quienes, como ya se ha dicho, pretendían una mera reforma de las Leyes Fundamentales y, por tanto, partían de la importancia de la historia nacional. También este historicismo de los realistas era en muchas ocasiones deformador e interesado: así, por ejemplo, las propuestas de Jovellanos, apoyadas en la historia castellana, no eran más que una importación del sistema de gobierno británico⁵⁹. Por todo ello, puede decirse que en el debate de las Cortes de Cádiz chocaron dos historicismos distintos: el de los realistas, que veían en la historia nacional la consagración de sus ideas de soberanía regia y *balanced constitution*; y el historicismo liberal, que columbraba en el pasado la doctrina de la soberanía nacional y la primacía de las Cortes.

Por los mismos derroteros corrió la interpretación de la filosofía del Barroco español. En efecto, España contaba con una sólida tradición de filosofía política, que había alcanzado su cenit con la neoescolástica, especialmente con Francisco de Vitoria y Francisco Suárez. Las teorías neoescolásticas también se sujetaron a una doble lectura durante las Cortes de Cádiz: para los realistas fundamentaba la soberanía regia, partiendo de la idea de un *pactum subjectionis* que implicaba una renuncia definitiva de la comunidad al ejercicio de la soberanía (*translatio*), salvo situaciones excepcionales.

Sin embargo, los liberales hicieron más hincapié en que la citada filosofía partía de que el origen del poder estaba en la comunidad, y que defendían el derecho de resistencia, incluso hasta el límite del tiranicidio (así, en Juan de Mariana).

Este historicismo característico del constitucionalismo gaditano se conecta directamente con el renovado interés dieciochesco por la historia política y de las instituciones españolas. La defensa del pasado nacional corrió en principio a cargo de los «apologistas», especialmente de Forner, en un intento de frenar el racionalismo ilustrado⁶⁰. Sin embargo, la Ilustración española no tardó en asumir también los planteamientos historicistas para apoyar sus pretensiones reformistas. En el ámbito periodístico, desde 1787 el *Diario curioso, erudito, económico y comercial* proporcionó referencias de las antiguas Cortes⁶¹. Por su parte, Cadalso afirmaba la existencia de un carácter político nacional determinado por la antigua Constitución y las Leyes Fundamentales⁶².

A través del historicismo, la Ilustración trataba de demostrar la existencia pasada de una Monarquía mixta, en la que el Rey compartía su poder con una asamblea representativa estamental. Pero hay que destacar que esta interpretación también venía fomentada por la lectura de influyentes autores extranjeros, en especial por Robertson y Harrington. Este último señalaba que España era una monarquía mixta, aunque lo hacía desde la premisa de la distribución de la riqueza inmobiliaria como criterio de clasificación de las formas de gobierno⁶³. Más relevante fue la aportación de Robertson, quien distinguió entre la antigua Constitución castellana y la aragonesa. En tanto que la primera había dado lugar a un gobierno mixto, la segunda sólo había sido monárquica en su forma «pero su carácter y máximas eran puramente republicanos»⁶⁴. Precisamente esta distinción de Robertson marcó en buena medida las pautas del historicismo realista y liberal. Los realistas utilizaron como modelo principal la Constitución castellana, en tanto que los liberales prestaron más atención a la Constitución aragonesa.

A partir de este resurgir de los estudios históricos emergió la idea de que existía una Constitución histórica; idea que alcanzó su máxima expresión con Jovellanos⁶⁵; y Martínez Marina. El *Ensayo histórico-crítico* que publicó este último en 1808 supuso un hito para la argumentación historicista y le sirvió como fuente más cualificada.

Resulta obvio que es difícil hallar el método historicista en el articulado de la Constitución de 1812 (con la salvedad de su preámbulo, del que en breve trataremos), pero se encuentra en un documento inescindible del código doceañista: el *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, tradicionalmente atribuido al líder liberal Agustín Argüelles⁶⁶. Este discurso no sólo representa una extensa exposición de motivos, sino que recoge el fundamento histórico que se le otorgaba al articulado constitucional y se convirtió incluso en canon interpretativo de la voluntad constituyente⁶⁷. El historicismo que emana del *Discurso Preliminar* es claramente liberal, orientado a defender el contenido progresista de la Constitución a través de una deformación de la historia. Por este factor no es de extrañar que las referencias a la Constitución aragonesa sean más abundantes y elogiosas que las citas a la Constitución castellana⁶⁸.

A lo largo del *Discurso Preliminar* se van justificando, pues, las distintas partes de la Constitución desde premisas históricas. Pero también puede extraerse de su lectura una reflexión global sobre el valor de las Leyes Fundamentales y sobre la naturaleza de

la Constitución de Cádiz. Esta reflexión se orienta en tres líneas: el reconocimiento de que las Leyes Fundamentales también tenían defectos que debían subsanarse, la idea de que estas normas se habían perdido y, en fin, la propuesta de recogerlas y mejorarlas.

En efecto, por una parte, a pesar de la admiración hacia las antiguas Leyes Fundamentales, el *Discurso Preliminar* ponía de manifiesto determinados defectos: la ambigüedad con que estaban formuladas, su carácter disperso, y la apreciable contradicción entre ellas⁶⁹. Precisamente estos defectos eran en buena parte responsables de que las Leyes Fundamentales hubiesen caído en el olvido. En este punto, el *Discurso* no era en absoluto original: esta idea ya se halla en León de Arroyal⁷⁰ y, sobre todo, en Jovellanos⁷¹. Pero la inobservancia de las Leyes Fundamentales no sólo se debía al olvido derivado de sus defectos estructurales, sino al olvido «patrocinado» por los Reyes y sus validos. Éstos habían vejado una y otra vez la Constitución histórica hasta hacerla inaplicable⁷².

Llegados a este punto, la cuestión estribaba en volver a poner en planta las Leyes Fundamentales sofocadas por el despotismo, eliminando sus defectos, o bien acometer un nuevo proceso constituyente. Los realistas eran partidarios de la primera opción, los liberales de la segunda⁷³. Sin embargo, los liberales recubrieron sus pretensiones constituyentes (ligadas al ideario de Sieyès) con la idea de reforma constitucional. Según sus argumentos, las Cortes en realidad no estaban realizando una nueva obra, sino mejorando las antiguas Leyes Fundamentales⁷⁴. Según se recogía en el *Discurso Preliminar*, la Constitución de Cádiz se limitaba a sistematizar las antiguas Leyes Fundamentales: la novedad estaba en el sistema de codificación, no en el contenido⁷⁵. Ahora bien, para ser más precisos, la Constitución no recogía tal cual las antiguas Leyes Fundamentales, sino que tomaba su «espíritu», las máximas y principios en las que se habían basado⁷⁶. Huelga decir que para los liberales ese «espíritu» coincidía con sus máximas políticas.

El nuevo sujeto soberano: la Nación y el ejercicio del poder constituyente

La Constitución de Cádiz supuso una ruptura con el Antiguo Régimen que se sustentó en dos principios medulares: la soberanía nacional y la división de poderes. Ambos principios quedaron recogidos en el primer acto normativo de las Cortes de Cádiz, el Decreto I, de 24 de septiembre de 1810, obra de Muñoz Torrero y Luján. Dediquemos ahora atención al primero de estos principios.

Resulta sorprendente la conformidad de los diputados realistas con el proyecto de Decreto reseñado, que sólo puede deberse a la inconsciencia de su alcance⁷⁷. Fuera del Parlamento, un Jovellanos ya en sus últimos meses de vida sí apreció el significado de la soberanía nacional que acababa de proclamarse y, en un vano intento de enmendarlo, escribió su célebre *Nota primera a los apéndices* de la *Memoria en defensa de la Junta Central* (1811). Claro está que no era la primera vez que se oía mencionar a la soberanía nacional: las Juntas Provinciales la habían proclamado con asiduidad, los opúsculos que circulaban por el territorio la utilizaban como moneda corriente (véanse a modo de

ejemplo los célebres «Catecismos Políticos»), aparecía en la «Consulta al País», en la obra de Flórez Estrada y, de forma oficial, en la convocatoria a Cortes que había realizado la Junta Central de mano de Calvo de Rozas.

Los realistas reaccionaron a partir del debate del art. 3 de la Constitución, donde se incluyó el dogma de la soberanía nacional. En ese momento los realistas ya se habían percatado de su error y tenían las armas cargadas. La oposición (a la postre infructuosa) se realizó desde un doble frente: por una parte, rechazaban la proclamación de que la soberanía residía «esencialmente» en la Nación, por otra, se oponían al inciso final del art. 3: «*pertenece a ésta [a la Nación] exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales*». En definitiva, se oponían a la soberanía nacional y al poder constituyente que trataban de asentar los liberales. En consecuencia, en las Cortes de Cádiz se manejaron dos ideas de soberanía opuestas: la realista y la liberal⁷⁸.

Los realistas se adscribían a las teorías neoescolásticas, especialmente de Francisco Suárez. Conforme a estas teorías, el poder soberano residía *in radice* en la comunidad (que lo habría recibido de la instancia divina) que, incapaz de ejercerlo por sí, lo habría transferido (*translatio imperii*) mediante un pacto (*pactum subjectionis*) al Rey, que pasaría a ser titular *in actu* del poder⁷⁹. Esta transferencia era irrevocable en circunstancias ordinarias, de forma que la comunidad sólo recobraba su poder originario en ocasiones excepcionales⁸⁰. Por otra parte, puesto que el pacto de traslación era bilateral (suscrito entre el Rey y la comunidad), su alteración o enmienda sólo podía provenir del consenso. Si en las Cortes de Cádiz se podía modificar parcialmente ello se debía a la ausencia del Rey. Pero aún así, las Cortes no podían alterar en su núcleo sustancial el pacto que, al parecer de los realistas, se hallaba recogido en las antiguas Leyes Fundamentales del Reino. Por tanto, la historia adquiriría un valor constituyente imposible de alterar⁸¹.

Bajo las anteriores premisas no es de extrañar que los realistas negasen el poder constituyente de la Nación. Los liberales, por el contrario, lo afirmaban como consecuencia inevitable de sus enseñanzas dogmáticas. En efecto, para estos últimos diputados la soberanía residía en la Nación de forma «esencial», es decir, era un poder que poseía la Nación a partir de la renuncia de cada individuo de los derechos naturales de los que disfrutaba⁸². La soberanía de la Nación no quedaba, pues, sujeta a ninguna otra voluntad que la propia, ni tampoco se sometía a la historia⁸³, puesto que, como decía Thomas Paine, la soberanía pertenecía a las generaciones vivas⁸⁴. De ahí que los liberales señalaran que la Nación poseía un poder constituyente ilimitado, que le permitía aprobar en cualquier momento una Constitución a través de la cual decidía la forma de gobierno que más le conviniese, sin sujetarse a límite alguno⁸⁵.

Esta última idea de soberanía y poder constituyente fue la que pasó definitivamente al art. 3 de la Constitución de 1812. Claro está que la novedad que encerraba hubo de recubrirse, una vez más, con la pátina del historicismo, como demuestra el tan citado *Discurso Preliminar*⁸⁶.

La soberanía nacional también se pone de relieve en el proceso de reforma constitucional. La Nación era la única titular del poder constituyente, pero, por el mismo motivo, sólo sus representantes, investidos con poderes especiales, podían ejercer el poder de reforma constitucional, o poder constituyente-constituido. El Rey, quedaba, por consiguiente, excluido del proceso de reforma, muy a la contra de los presupuestos

de que partían los realistas. Las Cortes de reforma constitucional eran, lógicamente, un órgano constituido, aunque dotadas de poderes extraordinarios que las habilitaba a alterar el contenido constitucional⁸⁷. Ese carácter constituido hacía que debieran someterse a las formalidades establecidas en el Título X de la Constitución («*De la observación de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella*») y en la que es destacable la existencia de una cláusula de intangibilidad temporal absoluta, conforme a la cual la Constitución no podía enmendarse hasta que transcurriesen 8 años desde su entrada en vigor (art. 375)⁸⁸.

La división de poderes y los órganos del Estado

A pesar de las discrepancias que separaban a los diputados liberales y realistas, ambos coincidían en la necesidad de limitar el poder público, estableciendo una Monarquía limitada. El influjo de Montesquieu en este punto alcanzaba por igual a todos los sectores de las Cortes Generales y Extraordinarias. El Capítulo III del Título II de la Constitución recogió este consenso al proclamar la división de poderes entre diversas instancias.

Sin embargo, el fundamento y alcance de la división de poderes no era idéntico para realistas y liberales. Los primeros trataron de importar el modelo británico de *checks and balances*, conforme al cual el poder se distribuía entre distintos órganos cada uno de los cuales participaba de forma limitada en las funciones de los restantes. Esta participación tenía un carácter defensivo, dirigido a evitar usurpaciones ajenas, y traía como resultado un sistema equilibrado, en el que ningún órgano estatal predominaba sobre los demás⁸⁹.

La idea de equilibrio constitucional se defendió con más tesón fuera del Parlamento, especialmente por Jovellanos y Blanco White. El primero esbozó los argumentos que luego utilizaron los diputados realistas (y en especial su sobrino, Alonso Cañedo⁹⁰) para defender el sistema británico de gobierno. Hay que señalar, no obstante, que entre los realistas existió cierta propensión a confundir la idea de separación de poderes con la de Monarquía mixta⁹¹, que hundía sus raíces en el pensamiento escolástico (Santo Tomás⁹²) y que tenía los precedentes clásicos de Aristóteles, Cicerón y Polibio⁹³.

Blanco White, por su parte, era un liberal convencido, pero, muy a diferencia de los liberales presentes en las Cortes de Cádiz, rechazaba la francofilia⁹⁴. En realidad, durante su primera etapa al frente del periódico el *Semanario Patriótico*, Blanco White había sido también partidario de las ideas revolucionarias francesas, pero no tardó en cambiar de actitud, merced al influjo de Ángel de la Vega Infanzón y al conocimiento directo del gobierno británico, debido a su residencia en Londres, donde publicó el célebre diario *El Español*⁹⁵. Sin embargo, Blanco White no percibió el funcionamiento real del gobierno británico, sino que se mantuvo en la difundida (aunque irreal) idea de *balanced constitution*⁹⁶.

Los liberales de las Cortes defendían un concepto distinto de la división de poderes, en el que combinaban las teorías de Montesquieu y Locke con las más revolucionarias de Rousseau, Mably y Sieyès. A partir de la idea de soberanía nacional, los liberales

distinguían entre titularidad y ejercicio de la soberanía⁹⁷. La Nación, titular de la soberanía, no podía ejercerla por sí misma, habida cuenta de su personalidad abstracta, por lo que repartía el ejercicio entre diversos órganos: Rey, Cortes y jueces. De esta manera, el poder absoluto reunido en la Nación se dividía en poder legislativo, ejecutivo y judicial, encargándose de ponerlo en práctica distintos órganos constituidos⁹⁸.

La conformidad con la teoría de división tripartita de poderes supuso que los liberales desconocieran, por ejemplo, la función de gobierno, lo que ocasionó algunas dudas acerca de cómo calificar determinadas facultades, como la declaración de guerra, que no encajaban con claridad ni en la facultad legislativa, ni en la ejecutiva, ni en la judicial⁹⁹. El éxito de la tripartición de facultades fue absoluto, y hubo que esperar al Trienio Constitucional para que se teorizase sobre nuevas funciones públicas: el poder neutro, el poder conservador o el poder preservativo; todo ello merced al influjo de Destutt de Tracy¹⁰⁰ y Constant¹⁰¹. La influencia de Rousseau entre los liberales de las Cortes de Cádiz se observa en la idea de que la forma de gobierno se determinaba por la distribución del poder ejecutivo, no del legislativo, que siempre tenían que conservar los representantes de la Nación¹⁰². Finalmente la presencia del ginebrino, y la de Mably, también se atisba en la idea de separación rígida de poderes, combinada con la preeminencia del poder legislativo sobre los restantes órganos del Estado.

Esta imagen liberal de la división de poderes es la que finalmente recogió la Constitución de 1812. Establecía, pues, una separación rígida de poderes, en la que existían algunas excepciones (como el veto suspensivo) que no alteraban la esencia de esa disociación neta¹⁰³. Por otra parte, las «excepciones» tendían a favorecer siempre a las Cortes que, como representantes de la Nación, acababan irrogándose las facultades más importantes.

A la hora de regular en la Constitución los poderes públicos se siguió una sistemática distinta a la francesa. En efecto, los títulos no se referían a las funciones (legislativa, ejecutiva y judicial), como hacía la Constitución de 1791, sino que venían encabezadas por la denominación de los órganos (Título III: De las Cortes, Título IV: Del Rey, Título V: De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y criminal). De nuevo se trataba de una maniobra para evitar que se acusase a los liberales de que imitaban el modelo galo¹⁰⁴.

Esta sistemática expresa a las claras la ideología liberal: el primer órgano regulado era las Cortes, no el Rey¹⁰⁵. El Parlamento diseñado por la Constitución tenía una estructura unicameral, siguiendo así el ejemplo de las Cortes Constituyentes. De esta forma, se rechazaban las propuestas de Jovellanos quien, junto con Lord Holland y John Allen, había tratado infructuosamente de implantar unas Cortes bicamerales en España. En igual medida, Blanco White criticó a través de *El Español* el unicameralismo que, según él, propendía al dominio de la Asamblea¹⁰⁶.

La opción por el unicameralismo respondía, según los argumentos liberales, a razones tanto teóricas como prácticas. Dentro de las primeras hay que destacar el principio de igualdad formal, y el intento de desarticular las diferencias de clase¹⁰⁷. Por otra parte, la idea de Nación unitaria respaldaba la organización unicameral: los representantes lo eran de toda la Nación, de modo que los diputados no portaban una representatividad especial, sino política y, por consiguiente no estaban vinculados a

mandato imperativo¹⁰⁸. Todo ello conducía a rechazar una segunda cámara nobiliar, ya fuera de representación aristocrática o territorial.

Las justificaciones prácticas más utilizadas consistían en que la segunda cámara supondría fomentar un espíritu de discordia entre las clases sociales, en tanto que Argüelles narra que con el unicameralismo se pretendió alejar de las Cortes al clero y nobleza, que tanta hostilidad habían mostrado hacia la tarea constituyente¹⁰⁹.

Entre los realistas, la defensa de la estructura bicameral corrió a cargo de Borull, Cañedo e Inguanzo¹¹⁰, si bien este último sufría un cierto equívoco entre bicameralismo y organización estamental¹¹¹. Para estos diputados, continuadores de la argumentación jovellanista, la segunda cámara suponía un factor de reflexión necesario para lograr un equilibrio constitucional¹¹². Durante el Trienio Liberal, los liberales moderados acabarían por acercarse a las ideas que habían sostenido los realistas gaditanos: así, doceañistas como Argüelles, Martínez de la Rosa o el Conde de Toreno se mostraron entre 1820 y 1823 partidarios de una segunda cámara.

Por lo que respecta a las funciones de las Cortes, éstas excedían el ámbito meramente legislativo, para acabar asumiendo los más preeminentes cometidos estatales. A pesar de ser cotitulares de la potestad legislativa, junto con el Rey (arts. 15 y 131.1 *CE*), en la práctica monopolizaban dicha facultad, según veremos al tratar sobre el Sistema de Fuentes. También asumían funciones relacionadas con el Monarca¹¹³ y con su sustituto, la Regencia. En lo que respecta a esta última, hay que señalar que las discrepancias con la Constitución francesa de 1791 son notables, ya que el código gaditano sujetaba más a los regentes a la voluntad parlamentaria: así, la elección de los regentes correspondía de forma directa al Parlamento (arts. 131.4 y 185-200 *CE*), a diferencia de la Constitución de 1791. El resultado es que, en Francia cuando gobernaba una Regencia, el sistema se aproximaba al Presidencialismo, en tanto que en España se acercaba más al régimen de asamblea. Esta mayor sujeción al Parlamento se intensificaba al no reconocer la inviolabilidad de los regentes (alejándolos así del estatuto propio del Rey) y al depender la participación de éstos en la función legiferante de la voluntad parlamentaria. En definitiva, el Consejo de Regencia diseñado por la Constitución de 1812 tenía más un carácter de subalterno de las Cortes que de sustituto del Rey¹¹⁴.

Junto con la facultad legislativa, la más relevante potestad parlamentaria era, sin duda, la relativa a las cuestiones financieras, económicas y «presupuestarias»¹¹⁵. Las Cortes, además, poseían facultades propias de *indirizzo politico* en lo relativo a las relaciones internacionales y cuestiones militares¹¹⁶. Por otra parte, incidían de forma inmediata en tareas propias del Ejecutivo, por ejemplo cuando determinaban las reglas generales sobre seguridad interior¹¹⁷, o a la hora de regular los empleos públicos¹¹⁸. Es más, llegaban a asumir incluso una función de «fomento», típica de la Administración Pública del Estado-Policía¹¹⁹. Finalmente, las Cortes disponían de unas facultades de garantía que las convertía en defensoras de los derechos individuales frente a las autoridades administrativas y judiciales¹²⁰.

El ejercicio de tan augustas funciones quedaba protegido por una serie de prerrogativas y garantías. Por una parte, se establecían causas de inelegibilidad (arts. 95 y 97 *CE*) y de incompatibilidad (arts. 129 y 130 *CE*), en virtud de las cuales se trataba de alejar a los diputados de los cargos ejecutivos¹²¹. Esta disposición es comprensible,

toda vez que se concebía al Ejecutivo como la encarnación del Estado limitador de derechos y, por consiguiente, como un órgano siempre dispuesto a la corrupción¹²². Por otra parte, se incluían las prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad, y prohibición de mandato imperativo, que trataban de vincular al diputado a su propia conciencia, de modo que el debate parlamentario fuese libre para, a través de la discusión, llegar a aprehender la voluntad racional de la Nación¹²³.

El ascenso de las Cortes en la Constitución gaditana es paralelo al enervamiento del Rey. Prácticamente todos los diputados de la Constituyente convenían en la necesidad de establecer una Monarquía limitada, aunque este adjetivo fuese luego matizado por los realistas, y sublimado por los liberales. En efecto, para estos últimos el Monarca había de ser básicamente un ejecutor de las leyes emanadas del Parlamento, en tanto que los realistas querían dejar todavía en sus manos un extenso poder. Las palabras vertidas por Capmany en este punto no pueden ser más significativas¹²⁴.

Esta mengua del poder del Rey acarrió que no se le considerase como representante de la Nación, ni de los españoles. Sólo a las Cortes les correspondía ese privilegio. A pesar de todo ello, la Constitución, tal cual resultó aprobada, asignó todavía al Rey un respetable elenco de facultades. Por una parte, asumía cometidos *ejecutivos*: era titular exclusivo del poder ejecutivo (arts. 15 y 170), para cuyo desarrollo contaba con un poder normativo que le habilitaba a dictar reglamentos ejecutivos (art. 171.1). Además, poseía la facultad de nombrar empleados públicos¹²⁵ y estaba dotado del importante poder de suspender a los vocales de una institución representativa como era la Diputación Provincial (art. 336). No obstante, y a pesar de que los liberales pretendían sobre todo ceñir al Rey a la facultad ejecutiva, lo cierto es que la Constitución dejó en sus manos también cometidos propios de *indirizzo politico*: así, respecto de las relaciones internacionales y la función de defensa¹²⁶, e igualmente en lo tocante a la conservación del orden público y seguridad interior del Estado (art. 171.1). Una cláusula, esta última, que sin duda excedía los términos meramente ejecutivos.

Aparte de estos cometidos, el Rey participaba en otras funciones estatales: así, en el poder legislativo, del que era cotitular¹²⁷, y en el judicial, donde conservaba algunas prerrogativas relevantes¹²⁸. Para el ejercicio de todas sus facultades, el Rey estaba apoyado por Secretarios del Despacho¹²⁹, que elegía y destituía libremente (art. 171.16 CE). Estos Secretarios, que no formaban un Gabinete¹³⁰, refrendaban todos los actos del Rey, asumiendo con ello la responsabilidad jurídica que de tales actos podía derivarse¹³¹.

La Constitución de 1812 dejaba clara su voluntad de «frenar» al Monarca por cuanto recogía expresamente un listado de «límites» que reflejaban su carácter constituido y trataban de evitar cualquier atentado contra las libertades, ya fuese directo (detención arbitraria o ataque contra la propiedad individual), o indirecto (menoscabo de las funciones de las Cortes). Muchos de estos límites nacieron de las concretas circunstancias en que se encontraban Fernando VII y la Nación española al tiempo de redactarse la Constitución de Cádiz¹³². No obstante, el recoger expresamente tales restricciones suponía reconocer que hasta entonces esas facultades habían sido privativas del Rey y que habían constituido algunas de sus principales fuentes de abuso. A la par, trataba de que estos límites resultasen claros e incontestables, más allá de toda duda interpretativa, ya que de otra manera no puede explicarse su inclusión en el texto:

siendo el Rey un órgano constituido, se hallaba vinculado positivamente al texto constitucional, de modo que sólo podría hacer lo que éste le permitía.

La lectura del elenco de poderes y límites del Rey acaban por mostrar que éste se había diseñado como instancia esencialmente ejecutiva y, por tanto, fuertemente sometido a las Cortes¹³³. Ahora bien, no pueden desconocerse las importantes prerrogativas que todavía conservaba el Monarca en la administración del Reino, especialmente en el ámbito de la defensa, orden público y seguridad, así como en el gobierno de las provincias¹³⁴. Unas facultades que lo convertían en un Monarca más poderoso que el diseñado por otros textos revolucionarios, como el francés de 1791 y el polaco de ese mismo año. Por eso, tampoco es de extrañar que incluso las constituciones conservadoras españolas recogiesen tal cual gran parte del contenido del art. 171 del documento gaditano¹³⁵.

Ahora bien, si la Constitución de 1812 preveía algunas facultades relevantes para el Rey ello se debía a que también diseñaba mecanismos orientados a que éstas se ejercieran correctamente. A tal fin establecían cautelas funcionales y orgánicas que ponían al Monarca en relación con las Cortes. Funcionalmente, las Cortes evitaban los abusos del Rey a través de la exigencia de responsabilidad penal a los ministros (arts. 226-229, 261.2 y 261.4 CE) y mediante la imposibilidad de que el Monarca disolviese la Asamblea (art. 172.1 CE). Este último aspecto ponía de manifiesto que las relaciones funcionales entre el Parlamento y el titular de la Corona se concebían a partir de una perspectiva de separación neta y desconfianza recíproca.

Sin embargo, esta desconfianza también se manifestaba en los elementos orgánicos llamados a controlar la acción del Rey: la Diputación Permanente y el Consejo de Estado. Ambos órganos son originales del código doceañista, y lo separan de la Constitución francesa de 1791.

La Diputación Permanente fue un órgano deseado por todos los diputados¹³⁶. Las Cortes ordinarias, renovadas cada dos años (art. 108 CE), sólo permanecían reunidas tres meses al año (art. 106 CE), por lo que era preciso contar con un órgano que diese continuidad a su actividad. Ya en la *Consulta al País*¹³⁷, y en los informes de Jovellanos¹³⁸ se había diseñado un órgano parecido. Ahora bien, sin perjuicio de esta preocupación común a todos los diputados de las Cortes de Cádiz, lo cierto es que los realistas fueron más partidarios de que la Diputación Permanente estuviese dotada de amplias facultades, tanto positivas como de control¹³⁹. Los liberales, sin embargo, pretendían que la Diputación Permanente fuese principalmente un órgano encargado de fiscalizar la conducta del Ejecutivo en los recesos de las Cortes para que, una vez reunidas éstas, pudiesen tomar las medidas adecuadas¹⁴⁰. La regulación final del órgano respondió más a esta segunda perspectiva, de modo que el Rey se sometía a un control estricto aun en los períodos en los que las Cortes no se encontraban reunidas.

El otro órgano llamado a controlar la acción del Ejecutivo era el Consejo de Estado. Se trataba de un órgano de composición parcialmente estamental¹⁴¹ (lo cual contravenía en cierta medida los principios liberales antif feudales) y que no contaba con parangón en las Constituciones revolucionarias francesas. Los ejemplos comparados más relevantes fueron los recogidos en las constituciones napoleónicas y en las constituciones coloniales norteamericanas¹⁴². En el ámbito estrictamente nacional, este órgano contaba con los precedentes del gobierno de Consejos, pero en realidad se distanciaba tanto de

éstos, como de los Consejos de Estado de otras naciones. La función esencial del Consejo de Estado era la de apoyar al Rey en la adopción de decisiones gubernativas¹⁴³, pero en realidad, más que un órgano consultivo, se trataba de una emanación de las Cortes dirigida a controlar la acción del Ejecutivo¹⁴⁴ en cometidos dotados de mayor amplitud decisoria. Ahora bien, la composición parcialmente estamental del Consejo de Estado también sirvió para considerarlo como un remedo de la Cámara Alta, es decir, como un órgano llamado a desempeñar una función equilibradora. Sin embargo, tal imagen del Consejo de Estado sólo se propagó en España durante el Trienio Constitucional, muy especialmente entre el liberalismo moderado¹⁴⁵.

Menos original era la Constitución de 1812 en lo referente a la organización judicial, siendo destacable que no se recogiese la institución del jurado, negando, así, la participación popular en la administración de justicia. Los tribunales se organizaban en tribunales inferiores (arts. 276 y 277), que conocían del orden penal y civil; Jueces de partidos, que conocían del orden contencioso (arts. 273-274) y Audiencias, que tenían competencia en los órdenes civil y penal (arts. 262-272). La organización judicial se cerraba con un Tribunal Supremo de Justicia, que, aparte de resolver recursos en última instancia (art. 261.9), solventaba conflictos de competencias de órganos inferiores (art. 261.1), planteaba al Rey las dudas derivadas de la interpretación legal (art. 261.10) y juzgaba a autoridades administrativas y judiciales (arts. 261.2-261.6). Entre estas últimas, destaca el enjuiciamiento de los Secretarios del Despacho, previa acusación de las Cortes cuando se tratase de infracciones cometidas en el ejercicio de las funciones. En este punto, la Constitución de 1812 reproducía el proceso regulado en la Constitución francesa de 1791 (Título III, Capítulo V, art. 23), y luego reproducido en Constituciones posteriores¹⁴⁶, que evitaba el procedimiento británico de *impeachment*¹⁴⁷.

El poder judicial aparecía informado por una serie de principios que pueden extraerse de Título V de la Constitución: la independencia judicial¹⁴⁸ (art. 243 CE), la exclusividad de la función jurisdiccional (art. 245 CE), la predeterminación legal del juez (art. 247 CE), la inamovilidad (art. 252 CE) y la responsabilidad (art. 254 CE). Por lo que respecta al principio de unidad jurisdiccional, éste se recogía en el art. 248 CE pero en realidad contaba con excepciones que suponían una clara quiebra de tal principio: así, el reconocimiento de un fuero eclesiástico (art. 249 CE) y otro militar (art. 250), y la posibilidad de crear tribunales especiales (arts. 261.5 y 278 CE)¹⁴⁹.

Los derechos individuales

Una de las características más sobresalientes de la Constitución española de 1812 reside en la carencia de una declaración de derechos, distanciándose así del modelo de las Constituciones norteamericanas y del constitucionalismo revolucionario francés. Ello no quiere decir que la Constitución contuviese sólo la *frame of government*, como había sucedido con el documento constitucional norteamericano de 1787, sino, simplemente, que los derechos se encontraban dispersos a lo largo del articulado constitucional.

Algunos proyectos constitucionales anteriores a la obra gaditana sí habían incluido una declaración de derechos. Tal es el caso del proyecto constitucional de Flórez Estrada, que se cerraba con un capítulo «*De los derechos que la Constitución declara pertenecer a todo ciudadano y de los que ella les concede*», y que incluía la libertad ideológica, de expresión e imprenta, la libertad religiosa (aunque sólo admitía el culto en público de la religión católica), la inviolabilidad del domicilio, la libertad personal y la igualdad formal¹⁵⁰. León de Arroyal, sin embargo, siguiendo el modelo francés, situaba los derechos y libertades en el comienzo de su proyecto constitucional, bajo el título de «*Exposición de los derechos naturales*», entre los que daba cabida a la libertad civil, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la legítima defensa, el derecho de propiedad, la igualdad formal y los derechos procesal-penales derivados de los principios *nulla poena sine previa lege y non bis in idem*¹⁵¹.

En la Comisión de Constitución encargada de elaborar el proyecto constitucional que se presentó ante las Cortes de Cádiz se sostuvo inicialmente la idea de incluir una sucinta declaración de los derechos de los ciudadanos, que constituiría el capítulo II, intitulándose «*De los españoles, sus derechos y obligaciones*»¹⁵². En este capítulo se recogían los derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad (art. 2), y a continuación se procedía a definirlos en términos casi idénticos a la Declaración de derechos de la Constitución francesa de 1793¹⁵³. Este capítulo se omitió en el proyecto que pasó definitivamente a las Cortes, «*por parecer a algunos de los señores de la Comisión que será más original y sencillo enunciar las cosas sin hacer la enumeración de los derechos*»¹⁵⁴. Unas explicaciones que aclaran poco acerca de los motivos que llevaron a suprimir la declaración de derechos. Posiblemente se debiera, como el historicismo, a una mera estrategia política, orientada a evitar parecidos demasiado evidentes con el constitucionalismo revolucionario francés.

La titularidad de los derechos y libertades establecidos en la Constitución de Cádiz era individual, como es lógico en un Estado liberal. Se omitían libertades caracterizadas por una dimensión colectiva, como los derechos de reunión y asociación, que sí se habían recogido en el constitucionalismo revolucionario francés. Según Alcalá Galiano, en estos comienzos del constitucionalismo español el derecho de reunión no preocupaba demasiado¹⁵⁵. Por otra parte, el individualismo de impronta rousseauiana imponía un rechazo sin paliativos a los cuerpos intermedios.

A partir de esta titularidad individual, la Constitución de Cádiz diferenciaba entre el «español» y el «ciudadano»¹⁵⁶. Aquél poseía derechos civiles, en tanto que éste era titular, además, de derechos políticos¹⁵⁷. La diferencia era relevante, por cuanto gran parte de la población española de Ultramar carecería del reconocimiento de ciudadanía, y por ende, del derecho de participación política. La bifurcación entre titularidad del «español» y del «ciudadano» supone una diferencia radical con el modelo constitucional francés, en el que la titularidad se predicaba del «hombre». La Constitución española optaba, por tanto, por una definición menos abstracta, refiriéndose sólo a los derechos de aquellas personas que se sujetaban al ordenamiento jurídico nacional. Esta notable diferencia con el texto francés ha llevado a interpretar que la Constitución de Cádiz prefería al individuo a favor de la Nación¹⁵⁸. Ahora bien, tal conclusión debería llevar a un «Estado policía», radicalmente diverso del Estado liberal que subyace a la Constitución de 1812. Antes al contrario, en la Constitución de Cádiz el individuo aparece como sujeto primero, y no puede olvidarse que el art. 4 proclamaba que el

primer objeto de la Nación era, precisamente, proteger los derechos individuales¹⁵⁹. El individuo no era para la Nación, sino la Nación para el individuo¹⁶⁰.

Al ser titular del derecho el ciudadano, no el hombre, cabe interrogarse si la Constitución de 1812 rechazaba el carácter natural de los derechos. El articulado nada menciona al respecto, pero no parece aventurado afirmar que los liberales, principales artífices del código gaditano, partían de la idea de los derechos naturales¹⁶¹. Lo contrario supondría reconocer que nuestros primeros constitucionalistas habían renunciado de pronto a la ideología política en la que se habían formado, esto es, el iusnaturalismo racionalista de Pufendorf, Locke y Rousseau, que ya traslucían los primeros escritos liberales. Nuevamente hay que reconocer una falta de originalidad en el primer constitucionalismo español¹⁶².

Lógicamente, la adscripción al iusnaturalismo no es incompatible con el exclusivo reconocimiento de derechos civiles, puesto que la reunión en sociedad suponía la «transmutación» de los derechos naturales de hombre en derechos civiles del ciudadano.

¿Por qué ocultar la adscripción al iusnaturalismo? De nuevo la «teoría de la ocultación» nos sigue pareciendo la más acertada: silenciar la francofilia liberal. Para ello, y según se ha dicho, se omitió cualquier referencia en el texto constitucional a los derechos naturales, en tanto que el *Discurso Preliminar* disfrazó los derechos y libertades recogidos en el código de 1812 con el ropaje historicista, proclamando que se trataba del reconocimiento de los antiguos fueros y libertades de las Leyes Fundamentales¹⁶³. Sin embargo, no pudo evitar alguna referencia circunstancial a los derechos naturales que delataban la verdadera dogmática subyacente a las libertades proclamadas por la Constitución de 1812¹⁶⁴. La novedad de la Constitución de 1812, que le auguró el éxito en el exterior, derivaba, de nuevo, de la argumentación, y no del contenido. En efecto, al omitir las referencias al derecho natural que fundamentaba las libertades civiles, abría un margen de ambigüedad que permitía despegar el texto de la concepción abstracta de los derechos propia de la Revolución Francesa. Esta ambigüedad se puso de manifiesto durante el Trienio Constitucional español (1820-1823), momento en el que los liberales se escindieron en dos grupos: moderados y exaltados. Para los primeros, próximos al positivismo benthamiano, los derechos recogidos en la Constitución de 1812 eran positivos, en tanto que los exaltados los concibieron como derechos naturales¹⁶⁵. De esta forma, los primeros trataban de garantizar la sujeción de los ciudadanos al ordenamiento, en tanto que los segundos pretendieron legitimar las revueltas populares y las Sociedades Patrióticas en virtud de la inalienabilidad de las libertades naturales en que se fundamentaban.

A lo largo del articulado constitucional hallamos un catálogo bastante amplio de derechos subjetivos: libertad civil (art. 4), propiedad (arts. 4, 172.10, 294 y 304), libertad personal (art. 172.11), libertad de imprenta (arts. 131.24 y 371), igualdad (en su vertiente de no concesión de privilegios¹⁶⁶ -art. 172.9-, y de igualdad contributiva -art. 339-), inviolabilidad del domicilio (art. 306), derecho de representar las infracciones constitucionales (art. 374) y, en fin, derechos de naturaleza procesal: predeterminación del juez (art. 247), derecho a un proceso público (art. 302), arreglo de controversias mediante arbitraje (art. 280), *habeas corpus* (arts. 291 y ss.), y principio de *nulla poena sine previa lege* (art. 287)¹⁶⁷. Característica común a todos estos derechos era su carácter reaccional, concebidos como libertades-defensa. Por consiguiente, los artículos

constitucionales suponían normas de distribución de competencias entre el Estado y la sociedad.

Este carácter de «defensa del individuo frente al Estado» se observa en la propia ubicación de los derechos: algunos como la libertad personal, la propiedad y la igualdad se hallan situados en el Título relativo a la Corona, de manera que aparecen como limitaciones expresas al Ejecutivo; otros, los derechos procesales, se sitúan en el Título dedicado a los Tribunales y la Administración de Justicia. En definitiva, se trataba de limitar a los «aplicadores» del Derecho, de la ley emanada de la voluntad nacional, en tanto que el Legislador mismo no quedaba limitado, toda vez que se lo concebía como garante de los derechos, y no como su potencial infractor.

La enumeración de los derechos muestra bien a las claras el liberalismo subyacente a la Constitución de 1812: aparecen los clásicos derechos de libertad, a saber, la libertad, propiedad y seguridad, que ya habían enunciado previamente Foronda y Cabarrús. Por lo que respecta a la libertad de imprenta, su concepción responde más bien a una impronta ilustrada¹⁶⁸, puesto que se sitúa en el Título IX («De la instrucción pública»), lo que muestra que se le otorgaba a este derecho un importante contenido educativo. Finalmente, cabe señalar que el derecho de igualdad no aparece mencionado claramente. Este derecho, que habría de chocar con la oposición de los realistas, partidarios de los «cuerpos intermedios», ya había suscitado el más intenso debate en la Comisión de Constitución¹⁶⁹. En los debates constitucionales, aunque se planteó su inclusión en el texto definitivo, acabó por rechazarse a partir de la apreciación de Muñoz Torrero. En efecto, éste indicó que la igualdad no se recogía expresamente en la Constitución *«porque ésta [la igualdad], en realidad, no es un derecho, sino un modo de gozar de los derechos. Este modo debe ser igual en todos los individuos que componen la Nación»*¹⁷⁰. Por consiguiente, la igualdad era un principio que se realizaba en cada uno de los derechos constitucionales. Sin embargo, el rechazo expreso a constitucionalizar la igualdad tenía claras consecuencias respecto del tratamiento de parte de la población de Ultramar que quedaba, según se ha visto, excluida de la participación política.

La constitucionalización de los derechos suponía, por otra parte, una limitación a la actividad de la Administración (del Estado y de Justicia), pero no del Legislador. En efecto, la Constitución de Cádiz no era un mero documento político, sino una auténtica norma dotada de valor jurídico, pero carente de una posición jerárquica suprema. Esta falta de supremacía derivaba de que el dogma de la soberanía nacional acababa otorgando al Legislador la función de manifestar en cada momento la voluntad soberana mediante la ley. La ley aparecía, pues, como el ropaje normativo de la voluntad general, la voluntad de la Nación, y por consiguiente se presumía que nunca podía contravenir los derechos de los ciudadanos que habían participado en su elaboración.

Como resultado, se instauraba un *legicentrismo*, en el que la ley estaba habilitada para determinar discrecionalmente el contenido y límite de los derechos. Se combinaba así, una concepción de los derechos individualista, de existencia de derechos subjetivos reaccionales, con otra estatalista, conforme a la cual los derechos sólo podían protegerse a través de la intervención del Legislador (*interpositio legislatoris*)¹⁷¹. Puesto que el Legislador no quedaba vinculado al contenido constitucional de los derechos, sino que él mismo lo determinaba, en la Constitución de 1812 no puede realmente afirmarse la existencia de auténticos derechos fundamentales¹⁷².

Ahora bien, esta dependencia absoluta del Legislador no se consideraba como una claudicación de la libertad, sino todo lo contrario: las Cortes eran la primera garantía de los derechos subjetivos. Y desempeñaban tal cometido tanto desde una perspectiva positiva como negativa. Positivamente, porque la ley era siempre voluntad general y, por tanto, se consideraba que nunca lesionaba los derechos de los ciudadanos. Negativamente, porque las Cortes tenían asignado el cometido de actuar como «guardianas» de la Constitución, de modo que cualquier ciudadano podía acudir a éstas para reclamar infracciones del código doceañista. De esta forma, el Parlamento actuaba como garante de los derechos constitucionales frente a las infracciones provenientes del poder Ejecutivo o judicial¹⁷³. En definitiva, la Constitución de Cádiz establecía dos técnicas de garantía¹⁷⁴: una normativa (la ley) y otra orgánica (la protección a través de las Cortes).

Este papel garante de las Cortes se aprecia todavía en mayor medida en aquellos derechos, como la libertad de imprenta, para cuya regulación el código doceañista se remitía de forma expresa a la ley. La ley de libertad de imprenta, que desarrollaba los arts. 131.24 y 371, se consideró como una «ley fundamental», y actuó como norma paramétrica para que las Cortes enjuiciaran infracciones constitucionales¹⁷⁵.

Aparte de los límites que el Legislador podía establecer a los derechos subjetivos, existía un límite constitucional expreso: la religión. En efecto, la Constitución de 1812 no reconoció la libertad ideológica, sino que proclamó que la religión católica era la única de la nación española, excluyendo cualquiera otra (art. 12)¹⁷⁶. Esta proclamación distanció al texto gaditano de su modelo francés, y representó uno de sus elementos más característicos. Posiblemente en este punto la ideología liberal tuvo que ceder ante el embate realista, como reconocieron años más tarde Argüelles¹⁷⁷ y el Conde de Toreno¹⁷⁸, aunque no puede desconocerse que entre los constituyentes liberales también había un amplio sector de eclesiásticos¹⁷⁹. Desde Londres, también Blanco White cargó las tintas contra la intolerancia religiosa «*con que está ennegrecida la primera página de una Constitución que quiere defender los derechos de los hombres*»¹⁸⁰.

A pesar de que en el seno de las Cortes constituyentes liberales y realistas parecían coincidir sobre el art. 12, lo cierto es que las discusiones mostraron larvadas discrepancias, especialmente en el debate sobre el Tribunal de la Inquisición. Para los realistas la Nación no podía elegir libremente la confesión religiosa, puesto que ésta era una verdad revelada que no admitía réplica¹⁸¹. Así, el art. 12 de la Constitución no tenía un valor prescriptivo, sino descriptivo¹⁸². Los liberales, sin embargo, además de expresarse más afines a la tolerancia religiosa¹⁸³, entendían que la Nación había *querido* conservar la religión católica con exclusión de cualquier otra¹⁸⁴. De esta forma, la religión quedaba «constitucionalizada» al incluirse en el código doceañista¹⁸⁵, es decir, se convertía en un interés del Estado, alejándolo de la exclusiva regulación eclesiástica. De ahí que los liberales insistieran en el inciso final del art. 12 («*La Nación la protege [la religión] por leyes sabias y justas*»), ya que con ello lograban secularizar el orden eclesiástico, convirtiéndolo en un interés público y político¹⁸⁶.

En todo caso, y al margen de estas distintas posturas, la confesionalidad del Estado generaba una importante confusión de los sistemas político-jurídico y religioso que en última instancia también afectaba a los derechos subjetivos. En efecto, el art. 12 conllevaba que al atentar contra la religión católica se contraviniese, al tiempo, la Constitución de Cádiz, como puso de manifiesto Calatrava en el debate sobre el Decreto

de responsabilidad de los infractores de la Constitución¹⁸⁷. Pero, además, determinados derechos, en concreto la libertad de imprenta, podían sufrir una limitación de ejercicio como consecuencia de la confesionalidad estatal, como apreciaba el diputado Alaja, quien, citando la autoridad de Bolingbroke, Hume y Rousseau, afirmaba que todo ataque en la prensa contra la religión suponía un atentado contra la Ley Fundamental¹⁸⁸.



La Constitución como norma y el sistema de fuentes

La Constitución de 1812 no sólo produjo un cambio en las relaciones Estado-sociedad y en la organización política estatal sino, como es lógico, en el propio sistema de fuentes. Así, la Constitución regulaba las nuevas fuentes del Derecho que habrían de regir los designios de los españoles. Pero, ¿era la Constitución misma una fuente de Derecho? En principio, hay que señalar que la Constitución era, cuanto menos, una auténtica norma jurídica, y no mera norma política¹⁸⁹. Ahora bien, para que esta norma fuese en sí misma una fuente, habría de estar dotada de eficacia directa, es decir, debía resultar inmediatamente aplicable por las instancias encargadas de la aplicación jurídica¹⁹⁰. Desde esta perspectiva, hay que señalar que el órgano encargado de aplicar la Constitución no eran sólo los jueces, sino también las Cortes, que debían entender de las infracciones contra el Código doceañista, según disponía expresamente el Título X. Por tanto, puede afirmarse que el texto de 1812 estaba dotado de eficacia directa y, por consiguiente, era una verdadera fuente de Derecho.

A ello contribuía el que la Constitución no sólo contenía preceptos abstractos, sino también una gran cantidad de disposiciones que ya en la misma época se caracterizaron como «reglamentarias»: así, por ejemplo, incluía una exhaustiva regulación del Derecho Electoral. En este sentido, los realistas volcaron sus críticas a la excesiva extensión del texto de 1812, que no sólo contendría el núcleo de las Leyes Fundamentales (como debía hacer, según la postura realista), sino que añadía cuestiones «reglamentarias», igualmente aplicables y que, por su inclusión en el articulado gaditano, adquirirían también el rango de Ley Fundamental y se veían, además, abocadas a la rigidez propia de la Constitución¹⁹¹.

Cuestión muy distinta es la posición de la Constitución en el ordenamiento jurídico. Que el texto vinculaba a la Administración y, por tanto, a los reglamentos que ésta expedía, parece claro. Pero no lo es tanto en su relación con la ley que, como se verá enseguida, aparecía como expresión de la voluntad general y, por tanto, era norma soberana¹⁹². Bien es cierto que en ocasiones se adujo que determinadas leyes eran «inconstitucionales»¹⁹³, pero al no existir un control de constitucionalidad, todo lo más que podía lograrse era un *self restrain* del Parlamento, esto es, una depuración *ex ante*, impidiendo que los proyectos inconstitucionales se convirtieran en ley aplicable. Una vez

que una ley era aprobada y sancionada, no podía expulsarse del ordenamiento por más contraria que fuese a la Constitución.

En principio, si se partía del concepto de Constitución en sentido político-material (derivado del artículo 16 de la Declaración de derechos de 1789), parece lógico que no existiesen colisiones entre ley y Constitución, puesto que ambas normas se relacionarían a través del principio de división de materias. Ahora bien, ya se ha señalado que la Constitución de Cádiz recogía, a lo largo de sus trescientos ochenta y cuatro artículos disposiciones que tenían un contenido muy diverso, de donde la colisión era factible. En tal caso, entrarían en conflicto dos voluntades soberanas: la voluntad soberana constituyente y la voluntad soberana constituida. La voluntad soberana constituyente sólo podía modificarse por lo dispuesto en el Título X de la propia Constitución (*De la observación de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella*), esto es, sólo a través de poderes especiales de reforma constitucional. Por tanto, la ley (voluntad constituida soberana) no podía derogar a la Constitución, pero, en cuanto también era soberana, podía aplicarse en su lugar. En definitiva, la relación entre Constitución y ley no era de validez, sino de aplicación.

Aparte de ser una fuente en sí misma, la Constitución de 1812 regulaba las restantes fuentes del ordenamiento: ley, decretos y reglamentos. La ley, como acaba de apuntarse, ostentaba la más alta posición del ordenamiento, en cuanto expresión de la voluntad general. El Código de 1812 no declaraba expresamente que la ley se identificaba con la voluntad soberana, pero pocas dudas puede haber al respecto: ésta era la idea no sólo predominante entre los liberales gaditanos, sino aún antes, entre gran parte del sector ilustrado, como Jovellanos o Cabarrús¹⁹⁴, y entre el liberalismo de 1809 que se plasmó en la «Consulta al País»¹⁹⁵. Esta concepción de la ley como voluntad general era perfectamente coincidente con la idea de mandato representativo que sostenían los liberales, y fue uno de los argumentos de mayor peso para oponerse al veto absoluto que pretendían imponer los realistas¹⁹⁶.

Ahora bien, el concepto de ley, expresión de la voluntad general, no impidió que, al menos, se diese una limitada participación al Rey en el ejercicio de la potestad legislativa, mediante el veto suspensivo (arts. 15, 141-152 *CE*). De este modo, los liberales doceañistas amortiguaban los postulados rousseauianos, reconociendo la titularidad compartida del poder legiferante. Tal proceder lo justificaban indicando que así se lograría una deliberación más sosegada de las leyes, algo tanto más necesario cuando no se había dado cabida al bicameralismo¹⁹⁷. Sin embargo, la participación del Rey era exigua a lo largo de todo el procedimiento.

En efecto, aunque la iniciativa legislativa correspondía a los diputados y al Monarca (arts. 132 y 171.14 *CE*), el debate lo centralizaban las Cortes, que aparecían investidas con una serie de prerrogativas tendentes a que el Ejecutivo no frustrase el intercambio de luces que debía conducir a aprehender la voluntad general. Así, no sólo resultaban operativas en esta fase las incompatibilidades parlamentarias, sino que se recogían las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad (art. 128 *CE*) que pretendían evitar que los

diputados pudiesen ver comprometida su libertad deliberativa. Pero, además, se trató de alejar la posible influencia perniciosa que el Ejecutivo (considerado como enemigo de la libertad) pudiese ejercer sobre el Parlamento: así, el Monarca no podía presenciar las deliberaciones (art. 124 *CE*) y aunque sí lo podían hacer sus Secretarios del Despacho, éstos debían abandonar la sala en el momento de la votación (art. 125 *CE*). Respecto del veto, ya se ha señalado que éste sólo era suspensivo, de manera que paralizaba la voluntad de las Cortes por un máximo de dos años (es decir, por la duración de una Legislatura), debiendo conformarse con el parecer parlamentario cuando se le proponía por tercera vez. Algo que dejaba al Rey en una débil situación, como pondría de manifiesto Blanco White¹⁹⁸. Finalmente, las Cortes absorbían un momento muy relevante, tras la sanción de la ley: la interpretación legal. Como decía Mejía, el sujeto ejecutor no debía estar habilitado para interpretar la ley¹⁹⁹, de modo que ésta le correspondía en exclusiva al Parlamento (arts. 131.1 y 261.10 *CE*)²⁰⁰.

En definitiva, a pesar de que el art. 15 *CE* reconocía la titularidad compartida del poder legiferante, éste, en realidad, quedaba básicamente en manos de las Cortes, que se aseguraban, así, el control sobre la forma jurídica superior del ordenamiento. Esta pretensión de dominio de la Asamblea se potenció con el reconocimiento de otras fuentes derivadas del Parlamento: los Decretos y las Órdenes. La finalidad de ambas normas era soslayar la ya de por sí débil intervención del Monarca en el poder legislativo; más en concreto, pretendía asegurar al Parlamento un ámbito normativo propio y exclusivo, en el que no se requiriese la sanción regia. La Constitución de 1812 apenas se refería a los Decretos²⁰¹, a pesar de que en la Comisión de Constitución se había planteado la posibilidad de incluir la distinción entre ley y decreto a partir de la diferencia procedimental de la presencia o carencia de la sanción regia²⁰². Los Reglamentos que regularon las funciones del Consejo de Regencia durante la Guerra de la Independencia sí que hicieron mención al Decreto²⁰³, algo lógico, si se tiene en cuenta que las Cortes Constituyentes negaron a los regentes la facultad de sancionar las leyes y, por tanto, la posibilidad de que se aprobasen 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 dieren las Cortes sobre aquellos asuntos en que no se requiere ni la propuesta del Rey, ni su sanción*»²⁰⁴ (art. 111). No obstante, fue en Trienio Constitucional donde la discusión sobre la diferencia entre Ley y Decreto alcanzó su punto álgido, al confrontar a moderados y exaltados, que atendieron a criterios tanto procedimentales como materiales para aclarar en qué consistía una y otra fuente²⁰⁵.

Finalmente, hay que señalar que las Cortes, durante la Guerra de la Independencia, hicieron uso habitual de una fuente desconocida en la Constitución y apenas mencionada en los Reglamentos y Decretos de Cortes: las Órdenes, que generalmente se caracterizaban por un contenido más particular que los Decretos y por dirigirse a las autoridades dándoles instrucciones sobre la actividad que debían desarrollar²⁰⁶. Ello no obstante, los liberales consideraron a las Órdenes tan expresivas de la voluntad general como las Leyes y Decretos.

Para culminar con las fuentes de titularidad parlamentaria, hay que señalar que algunos Decretos se consideraron, por razón de la materia que regulaban, como normas «constitucionales». Así sucedió, por ejemplo, con el decreto regulador de la libertad de imprenta²⁰⁷, cuya consideración como ley constitucional posiblemente no sólo derivase de su importancia material, sino de que existía un mandato constitucional expreso de que las Cortes protegiesen dicha libertad (art. 131.24 *CE*). Existieron también posturas más radicales, como la de Guridi y Alcocer, quien consideraba que todas las disposiciones de las Cortes constituyentes tenían carácter constitucional. Una posición, sin duda, que impedía diferenciar entre poder constituyente y el ejercicio del poder constituido. A pesar de la diferencia que se establecía entre «leyes constitucionales» y leyes y decretos no dotados de este carácter, ha de señalarse que la distinción nunca podía ser de rango: todas las normas de Cortes eran voluntad soberana, a igual que la Constitución. La diferencia esencial estribaba, como bien ha señalado la profesora Lorente, en que las «leyes constitucionales» se consideraban parte integrante de la Constitución (o mejor, desarrollo indispensable) y, por tanto, su vulneración se consideraba como auténtica infracción constitucional²⁰⁸. Es decir, actuaban como normas paramétricas.

Para cerrar el sistema de fuentes, hay que referirse a aquellas que eran de titularidad exclusiva del Ejecutivo: los reglamentos. La potestad reglamentaria, expresamente atribuida al Rey en el art. 171.1 *CE*, se concedía con el único objeto de ejecutar las leyes. Sólo se admitían, por tanto, reglamentos ejecutivos. Este carácter no sólo correspondía a los reglamentos *ad extra* (algo lógico, si se atiende a la mentalidad liberal que veía al Ejecutivo como un enemigo de la sociedad y que, por tanto, sólo podía intervenir en ésta previa habilitación legal), sino también *ad intra*. Y es que, si se atiende a las competencias del Parlamento, puede comprobarse que la organización administrativa requería en muchos de sus extremos de una norma parlamentaria²⁰⁹, desconociéndose, así, el poder de autoorganización de la Administración Pública. Con todo ello, se rechazaba la importancia que el poder reglamentario había tenido para el Despotismo Ilustrado, como parte integrante del poder de policía o de la función «tutelar», como decía Mirabeau²¹⁰.

Aun así, los diputados liberales eran conscientes de la importancia que la ejecución de las leyes por vía reglamentaria revestía, de modo que trataron de establecer mecanismos orientados a que esta facultad se ejerciera correctamente. El primero consistió en considerar que el ejercicio de la potestad reglamentaria requería de la participación del Consejo de Estado. El otro mecanismo destinado a circunscribir la potestad reglamentaria supuso tratar de unificar la actividad de los Secretarios del Despacho, a fin de evitar resoluciones contradictorias. A tal fin se hicieron propuestas en dos sentidos: partiendo de una consideración *individual* de los ministros, o de una *colectiva*. En el primer caso, se trataron de unificar las resoluciones ministeriales bien obligando a los ministros a consultar con los subordinados de todos los ramos administrativos a los que podía afectar la resolución²¹¹; bien estableciendo una rígida separación entre los departamentos ministeriales²¹² (imitación de la separación de poderes rígida que se diseñaba para los órganos

constitucionales), bien, en fin, concediendo a un mismo sujeto la titularidad de varias carteras²¹³.

Más interesante aún fue el intento de evitar reglamentaciones contradictorias a través de la integración de los ministros en una Junta o Gabinete ministerial, no previsto en el código doceañista. La formación del Gabinete tuvo una fuerte oposición, puesto que se entendía que podía implicar una vuelta al «despotismo ministerial», a la par que podía desplazar al Consejo de Estado, pasando a ocupar su puesto de asistente asiduo del Rey²¹⁴. Ello no obstante, el tercer Reglamento del Consejo de Regencia dio plena acogida a la Junta de ministros, aunque sólo reuniría a aquellos a los que afectase la resolución de debía adoptarse²¹⁵. En realidad habría que esperar al Trienio Constitucional para ver un órgano con las connotaciones propias de un auténtico Gobierno.

Ahora bien, el hecho de que se tratase de garantizar el adecuado desempeño de la función ejecutiva (a través del Consejo de Estado y de la unidad de las resoluciones administrativas) derivaba de que, en realidad, se empezaba a apreciar que la ejecución de la ley contaba con indudables márgenes de libertad²¹⁶. De esta forma, sin renunciar a la idea de reglamento meramente ejecutivo, la actividad «ejecutiva» fue cobrando mayor autonomía, permitiendo que incluso llegase a atisbarse una embrionaria función de gobierno.

La proyección de la Constitución de 1812 y del modelo gaditano en Europa △▽

La mirada «telescópica» a Cádiz

No hay duda alguna de que el código doceañista ha sido el documento constitucional español que ha tenido una mayor proyección exterior. Desde que se aprobó en 1812 comenzó a difundirse por Europa e hispanoamérica, aunque, en realidad, fue a partir de su restauración en 1820 cuando alcanzó un mayor relieve. A lo largo de esos años se tradujo, al menos, al inglés²¹⁷, francés²¹⁸, portugués²¹⁹, italiano²²⁰, alemán²²¹, y, según una referencia dudosa, al ruso²²².

Esta proyección externa presentó diversos grados de intensidad: el mero conocimiento y crítica doctrinal, la influencia en los textos constitucionales extranjeros y, en fin, la adopción del código de Cádiz como texto propio en otros Estados. El mero análisis crítico del texto gaditano se desarrolló en los Estados dotados de una sólida tradición constitucional (Gran Bretaña, Francia y Alemania), en tanto que la repercusión directa del código doceañista sobre la vida constitucional extranjera tuvo lugar en países que no contaban con tal tradición o, incluso, realizaban su primer ensayo constitucional.

En los países europeos el rechazo a la Constitución de 1812 correspondió a dos corrientes distintas: por una parte, los absolutistas, que la consideraban una aberración política, por otra, los partidarios del sistema británico, que preferían un modelo más moderado que el que ofrecía la Constitución española. Ésta encontró, sin embargo, el favor de liberales revolucionarios y progresistas, especialmente a partir de 1820. Ahora bien, habida cuenta de la filiación francófila, ¿por qué no adoptar o imitar la Constitución francesa de 1791? Varias razones pueden explicarlo: por una parte, la Constitución de Cádiz era más moderada que la francesa y no tenía el estigma de haber desencadenado un régimen de «terror». Por otra, fue una Constitución que nació con un prestigio que se sublimó con su restauración: había surgido en medio de una heroica resistencia a las fuerzas de Napoleón, para caer luego injustamente por las propias manos del Rey liberado. Cuando en 1820 Fernando VII jura la Constitución, muchos países europeos ven que es posible combinar los anhelos de un régimen constitucional con la Monarquía²²³. Finalmente hay que señalar una justificación meramente temporal: en 1820, tras la restauración del texto gaditano, éste se halla presente, mientras que el francés de 1791 ya se encuentra perdido en el tiempo.

La Constitución de Cádiz ante Gran Bretaña: las observaciones de las posturas monárquico-constitucionales, monárquico-parlamentarias y utilitaristas británicas

En Gran Bretaña, cuna del constitucionalismo, la Constitución de Cádiz se había traducido ya en 1813, publicándose nuevamente en 1820. Los comentarios y críticas del texto gaditano vinieron esencialmente de tres frentes: de la postura monárquico-constitucional de la *Quarterly Review*, de la postura monárquico-parlamentaria de la *Edinburgh Review*, y del positivismo utilitarista de Jeremy Bentham.

La prensa británica fue el primer foro donde se cuestionó la Constitución de Cádiz, en especial desde 1814 y 1823, es decir, en los dos momentos en que se produjo la caída del código del 12, y en gran parte, en un intento de exponer los factores que habían contribuido a su fracaso. Lógicamente, la prensa asumió la crítica al sistema gaditano desde las premisas que constituían su enseña política. Así, la *Quarterly Review*, periódico «oficial» de los *tories* fundado en 1809 por John Murray, cuestionó la bondad de la Constitución de 1812 a partir de una interpretación monárquico-constitucional: entre los principales defectos de la norma española habría que señalar la ausencia de una segunda cámara²²⁴ y la debilidad del Rey, carente de veto absoluto y sujeto al control del Consejo de Estado, órgano elegido por las Cortes²²⁵. Todo ello suponía, para el anónimo autor del texto, que la Constitución de 1812 había imitado el ejemplo revolucionario francés²²⁶, estableciendo una auténtica democracia²²⁷, tanto más nociva por cuanto se establecía la intangibilidad temporal²²⁸. Por otra parte, al artículo en cuestión no se le escapaba tampoco una referencia al gran estigma del texto de Cádiz: la intolerancia religiosa²²⁹.

La *Quarterly Review* salvaba a algunos diputados, en especial a Argüelles, pero de él indicaba que, a pesar de haber residido en Inglaterra, no había

entendido correctamente su sistema de gobierno²³⁰. Sin embargo, tal crítica era poco acertada: no tanto por la falta de visión de Argüelles, en la que no se equivocaba, sino porque el gobierno británico no era tampoco aquél que describía el articulista de la *Quarterly Review*, sino otro muy distinto, modelado por las convenciones constitucionales. En todo caso, el diario entendía que los constituyentes gaditanos habían optado por la vía incorrecta: habían tratado de introducir novedades poco saludables, en vez de realizar una Constitución a partir de las antiguas Constituciones aragonesa y castellana²³¹. O lo que es lo mismo: el articulista no se dejaba engañar por el historicismo deformador del texto y de su Discurso Preliminar y veía que, tras la argumentación histórica se escondía la filosofía revolucionaria francesa.

Estos mismos puntos se reprodujeron en la misma revista, pero ahora de puño y letra de un español: Blanco White, quien escribió en su número XXIX uno de sus artículos más certeros y brillantes. La ideología de Blanco encajaba perfectamente con la del diario²³², mostrando una vez más su liberalismo moderado: mantenía, como había hecho desde *El Español*, que el unicameralismo había sido uno de los grandes errores de los constituyentes²³³; del mismo modo rechazaba el principio de soberanía nacional, una de las «*drogas venenosas francesas*» que habían asumido los constituyentes gaditanos²³⁴. Pero incluso los elementos más «nacionales» eran un mero disfraz, según el sevillano: el historicismo trataba de esconder la novedad de las doctrinas²³⁵, en tanto que la confesionalidad había sido una claudicación de los liberales para facilitar la admisión de la Constitución por la mayoría del país²³⁶.

Por su parte, la prestigiosa revista *Edinburgh Review*, diario *whig*, dedicó ya en 1813 una sucesión de artículos a las dos obras más influyentes de Martínez Marina, el *Ensayo histórico-crítico* y la *Teoría de las Cortes*²³⁷. Con ocasión del análisis de estos célebres libros, asumió la crítica de la Constitución de 1812 a partir de una interpretación monárquico parlamentaria, muy distinta de la visión *tory*. La *Edinburgh Review* no dejaba de reconocer algunos aspectos positivos de la Constitución gaditana: concretamente consideraba que el Monarca todavía poseía importantes prerrogativas²³⁸, y, por otra parte, que su poder de veto se hallaba limitado, algo que a los redactores les parecía muy conveniente²³⁹. En fechas posteriores, justificaron la proclamación de la soberanía nacional, el reconocimiento de derechos subjetivos y la supremacía de las Cortes de Cádiz como aspectos inevitables para llevar a cabo la revolución española²⁴⁰.

Ahora bien, aparte de estos aspectos positivos, la Constitución adolecía de algunas tachas de relieve, concretamente aquellas que la distanciaban del régimen británico. Así, por una parte, el unicameralismo y, por ende, la exclusión de las clases privilegiadas²⁴¹. La *Edinburgh Review* entendía que el Consejo de Estado había sido creado como un remedo de la Cámara Alta, aunque resultaba a todas luces insuficiente²⁴². Por otra parte, los redactores consideraban que el texto de 1812 tenía el defecto de establecer la incompatibilidad de los cargos de diputado y ministro²⁴³. La *Edinburgh Review*, por tanto, rechazaba el modelo gaditano por su filiación francófila²⁴⁴, y utilizaba como contraste el sistema británico. Ahora bien, no acudía al modelo

de *checks and balances* de Locke, Hume, Blackstone o Bolingbroke, sino al sistema de gobierno real, una Monarquía Parlamentaria que habían modelado las convenciones constitucionales.

La Constitución de 1812 hubo de someterse a la crítica todavía más severa de Jeremy Bentham, a la sazón relacionado con España a través del Conde de Toreno y de José Joaquín de Mora, editor del periódico *El Constitucional*. Bentham representa la crítica «radical» a la Constitución gaditana. A tales efectos, el brillante filósofo rechazaba sin paliativos la comparación con el sistema británico, que él consideraba lleno de tachas²⁴⁵, y proponía, por el contrario utilizar el sistema norteamericano como referente²⁴⁶.

Bentham partía de la celsitud de la Constitución española, refiriéndose en no pocas ocasiones a ella como modelo útil para otros Estados²⁴⁷. Los aspectos que más agradaban a Bentham del texto eran de carácter genérico, discrepando en regulaciones concretas. Así, el filósofo británico se veía complacido con los artículos 4 y 13, que él consideraba los fundamentales en la Constitución²⁴⁸, y que contenían prescripciones finalistas a la Nación orientadas a la tutela de los derechos subjetivos²⁴⁹. La filosofía igualitaria de Bentham, y su rechazo a la teoría de los *checks and balances* (ya manifiesta en su primer gran obra, *A Fragment on Government*, de 1776), le llevó a valorar el unicameralismo proclamado en la Constitución de 1812²⁵⁰. Finalmente, su idea de responsabilidad del poder también le hizo decantarse a favor del código gaditano que, según él, reconocía la responsabilidad de todas las autoridades públicas, incluido el Monarca²⁵¹.

Sin embargo, ello no impedía que apreciase notables defectos en la Constitución española, de ahí que dijese que era «una mezcla de azúcar y arsénico»²⁵² y advirtiese a Portugal y Nápoles que no debían imitar determinados puntos del texto²⁵³. La más acerada y extensa crítica a documento gaditano se centró en el tratamiento de las colonias²⁵⁴ y a la infrarrepresentación de la población de Ultramar, pero otros muchos artículos cayeron en las redes críticas. Por lo que respecta a la regulación constitucional de los órganos del Estado, la crítica de Bentham se alejaba radicalmente de la vertida por la *Edinburgh Review*: los puntos oscuros de la Constitución de Cádiz residían en determinados aspectos que debilitaban a las Cortes respecto del Ejecutivo.

En efecto, Bentham mostraba su recelo hacia el poder ejecutivo y, más en concreto, hacia los ministros, a los que veía formando un órgano colegiado o «septenvirato»²⁵⁵. Frente a este peligro, las Cortes presentaban determinados flancos débiles: por una parte, el que los diputados no fuesen reelegibles, de modo que el Parlamento siempre se compondría de neófitos²⁵⁶; y por otra, el reducido período de sesiones, de apenas tres meses²⁵⁷. A su vez, instituciones como la incompatibilidad de cargos no desplegaban, según el filósofo inglés, los efectos pretendidos, puesto que el Ejecutivo siempre disponía de medios de corrupción²⁵⁸.

Precisamente su rechazo al breve plazo de reunión parlamentaria hizo que vertiera una importante crítica a la restricción de las libertades de imprenta y

reunión que realizaron las Cortes de 1820. En un escrito dirigido a los españoles (*On the liberty of the Press and Public Discussion*, 1820) Bentham señaló que, al limitar esos derechos, la Nación no podía defenderse de los ataques del Ejecutivo cuando las Cortes se hallasen disueltas²⁵⁹. La crítica de Bentham correspondía con su idea de «Tribunal de la Opinión Pública», como control social: la libertad de imprenta no debía servir sólo para «instruir», sino también como medio de resistencia frente a los abusos de poder²⁶⁰. Por tal circunstancia, al limitar este derecho las Cortes acababan por poner en peligro la propia Constitución²⁶¹. Sin embargo, es obvio que a la crítica de Bentham no podía subyacer un ataque al legicentrismo a partir de postulados iusnaturalistas. Como es de sobra sabido, Bentham se había esforzado en derribar la concepción iusnaturalista de los derechos subjetivos. Pero ello no le impedía considerar que el legislador debía aprobar una serie de *securities* que garantizaran los derechos individuales.

Si la Constitución de Cádiz tenía importantes defectos, Bentham señalaba uno más, que incidía sobre los restantes. En efecto, un problema capital en el documento era que los defectos señalados no podrían superarse, debido a la cláusula de intangibilidad temporal absoluta que establecía el art. 375²⁶². El último gran defecto de la Constitución cerraba, pues, las puertas para solventar los restantes.

Las críticas de Bentham, pero también el reconocimiento de aspectos positivos en la Constitución de 1812, también se plasmaron en la *Westminster Review*, creada por el propio Bentham y por James Mill en 1824 como vehículo de expresión de la filosofía radical, y opuesto tanto a los planteamientos *whigs* como *tories*. En ella publicaron personalidades como Lord Byron, Coleridge, Stuart Mill y Carlyle. También hubo participación española: la revista abrió sus puertas a un interesantísimo artículo de Alcalá Galiano, en el que criticaba determinados puntos de la Constitución de 1812 en la línea benthamita: por una parte, consideraba que el texto adolecía de un excesivo detalle (incluyendo disposiciones «reglamentarias») que le llevaba a incluir principios contradictorios, siendo uno de los principales la intolerancia religiosa, tan poco acorde con el carácter liberal del texto²⁶³. Respecto de la organización estatal, Alcalá Galiano se distanciaba levemente de Bentham, al criticar que el Rey en Cádiz tenía un poder amplio en facetas en que no debiera corresponderle, y a la vez carencia de facultades que debían estar en sus manos. En igual medida, a diferencia de Bentham, sometía a crítica al Consejo de Estado por «poseer los defectos sin las ventajas propias de una Cámara Alta, de la que aparece como una imitación desafortunada»²⁶⁴. Con tal afirmación postulaba las posibles ventajas de un Senado, mostrando, de esta forma, una evolución en su ideario que acabaría por trasladarlo en 1834 al partido moderado.

Más allá del artículo de Alcalá Galiano, que bien podía contribuir a extender entre los ingleses una visión de la Constitución española de primera mano, la *Westminster Review* seguía los planteamientos de Bentham al considerar que la Constitución de 1812 no era totalmente negativa, y que ni tan siquiera los liberales españoles la consideraban perfecta²⁶⁵ (como evidenciaba la postura de Alcalá Galiano). Entre los puntos más loables, señalaba el articulista anónimo siguiendo las posturas benthamitas, estaba el no incluir una

Cámara Alta²⁶⁶. Así pues, este diario asumía una crítica a la obra gaditana desde Inglaterra, pero no a partir del sistema inglés.

El análisis de la Constitución de Cádiz en la Francia de la Restauración

En Francia la Constitución de 1812 fue objeto de estudio detenido sólo a partir de 1820, es decir, en plena Restauración borbónica, con la efervescencia de la anglofilia y la consiguiente relegación del modelo revolucionario francés²⁶⁷. Por este motivo, aparte de la férrea oposición de los *ultras*, la Constitución de Cádiz tuvo que asumir las críticas (eso sí, mucho más benignas) del liberalismo doctrinario. Sólo el liberalismo más radical, aún próximo a los ideales revolucionarios, veía con admiración el texto español, que seguía el camino de la Francia de 1789²⁶⁸.

La más relevante figura de los *ultras* franceses, Chateaubriand, atacó la Constitución de Cádiz a partir de su posición favorable a la *Charte* de 1814 (como expuso, aunque desde una perspectiva interesada en su célebre *La Monarchie selon la Charte*). Los puntos endebles del documento gaditano eran, precisamente, su alejamiento del modelo británico que había adoptado el constitucionalismo de la Restauración Francesa: así, las Cortes de Cádiz, mero remedo de las asambleas revolucionarias francesas, habían dado forma a una obra «*déplorable*», cuyos defectos más manifiestos eran el unicameralismo, el escaso poder del Rey y el «falso» principio de la soberanía «*popular*» (sic). Chateaubriand, como De Bonald o De Maistre, contraponía a la soberanía «*popular*» de base iusracionalista, la idea de origen divino de la soberanía. Ésta se transfería al Monarca que, sin embargo, en Cádiz no era más que un delegado, carente del derecho de veto, y al que era falaz declarar inviolable, toda vez que se habían vulnerado precisamente sus derechos más legítimos: «*Mais que leur a servi de déclarer la couronne ou la liberté inviolable, lorsque chaque jour cette couronne et cette liberté sont violées?*»²⁶⁹. Como resultado, el célebre romántico llegó a vaticinar que la Constitución «*democrática*»²⁷⁰ de 1812 acabaría por implantar en España una República²⁷¹.

Frente a los *ultras*, los liberales franceses tenían una imagen positiva de la revolución española de 1820. Así, Guizot consideraba que España había tratado con exquisito respeto al Monarca²⁷², y el tránsito de una Monarquía absoluta a otra Constitucional había sido más pacífico que el de otras revoluciones, como la inglesa²⁷³. Sin embargo, ello no impedía apreciar los defectos de esa Constitución. El defecto más apuntado era la falta de una segunda cámara. Esta crítica se comprende bien en el clima anglófilo de la Restauración borbónica y a partir de la reinterpretación de la doctrina tripartita de la división de poderes. En efecto, desde el Sieyès del Directorio, las teorías de Montesquieu se habían sujetado a revisión, de modo que junto con la clásica división triédrica de las funciones estatales, se incluyeron nuevas funciones, orientadas a garantizar el equilibrio constitucional. Estas ideas alcanzaron su máxima expresión con la idea de *pouvoir neutre* y *pouvoir conservateur* de Constant, y con la idea del

poder conservador de Destutt de Tracy.

En esencia, estas teorías, sustentadas bajo la idea de equilibrio, requerían la existencia de un órgano intermedio entre el Ejecutivo y la Cámara popular, en concreto, una cámara de composición nobiliar que actuase como contrapeso. Por tal motivo, no es de extrañar que el texto de Cádiz se considerase defectuoso. Así lo pudo comprobar Antonio Alcalá Galiano cuando conoció en Francia a Madame de Staël. En su encuentro ésta le comentó: «¿Sabe Vd., caballero, que su Constitución es muy mala? (...) Sí, necesitan ustedes una aristocracia»²⁷⁴. Las observaciones de Lanjuinais iban también por los derroteros del bicameralismo. El liberal francés dedicó una obra al análisis pormenorizado del texto gaditano²⁷⁵, en el que, aun valorando la Constitución²⁷⁶, la sometía a una severa crítica, especialmente en aquellos puntos en los que había seguido el modelo de 1791²⁷⁷. Precisamente las observaciones de Lanjuinais se centraban en buscar una reforma que permitiera implantar en España una Monarquía Constitucional próxima a la francesa de 1814: por una parte, rechazo a la «teoría vaga, equívoca, de la soberanía nacional», que pretendía sustituir por una distinción clara entre titularidad y ejercicio de la soberanía, correspondiéndole esta última al Parlamento «compuesto del Rey y de las cámaras»²⁷⁸; por otra, la necesidad imperiosa de establecer una segunda cámara, como ya había hecho Francia²⁷⁹, y al que el Consejo de Estado que diseñaba el Código Doceañista en ningún caso podía emular²⁸⁰. La Cámara que proponía Lanjuinais no se compondría de nobles, sino que sería una «Cámara de ancianos», integrada por sujetos que, por su edad y servicios prestados se hiciesen merecedores de la condición de pares inamovibles²⁸¹, aparte de los príncipes de la familia real, miembros natos del Senado²⁸². También era partidario de una Monarquía Constitucional en cuanto a las prerrogativas del Rey (al que calificaba «representante de la Nación»)²⁸³, destacando la necesidad de reconocerle un veto absoluto²⁸⁴ y la facultad de disolver el Parlamento²⁸⁵, acabando, así, con la «omnipotencia parlamentaria; este enemigo implacable de las Constituciones positivas»²⁸⁶. Aun moviéndose dentro de los parámetros monárquico-constitucionales, hay que reseñar que Lanjuinais proponía una reforma en sentido monárquico-parlamentario: la necesidad de que los ministros pudiesen acceder al Parlamento, o que los representantes pudiesen aceptar cargos ministeriales, eso sí, sometiéndose a reelección²⁸⁷, tal y como prescribía, por otra parte, el Derecho británico.

Otros partidarios del texto, como Dominique Dufour Pradt, también combinaron las alabanzas a la Constitución de 1812 con críticas abiertas. Pradt apreciaba de la Constitución española tres aspectos en los que la Carta francesa de 1814 era especialmente defectuosa: por una parte, la declaración de los principios generales, donde, según Pradt, el código doceañista era superior a cualquier otra Constitución²⁸⁸. En segundo lugar, por su definición precisa de la responsabilidad ministerial²⁸⁹. En este punto, la Constitución española también superaba la imprecisión de la Carta francesa, que sólo recogía la responsabilidad derivada de unos vagos delitos de «traición y concusión». Hasta aquí puede verse una cierta coincidencia con Bentham quien, recuérdese, también apreciaba los principios generales y la responsabilidad de las autoridades. En este punto, pues, la Constitución española no era tan metafísica como las revolucionarias francesas y, a la par, contenía una salvaguardia más

precisa de la sociedad frente al Estado. Pradt extendió sus alabanzas también a la libertad de imprenta (igualmente apreciada por Bentham), de la que llegaba a decir que nunca se había definido mejor²⁹⁰.

Por lo que respecta a la otra cara de la moneda, las críticas de Pradt respondían al ideario extendido durante la Restauración: subyacía en él la doctrina del equilibrio de fuerzas y, por consiguiente, rechazaba el unicameralismo de la Constitución de Cádiz²⁹¹ y el veto meramente suspensivo que establecía²⁹². Ahora bien, Pradt añadió nuevos elementos de rechazo: por una parte la intolerancia religiosa²⁹³, que, curiosamente, no había sido tan vituperada en la Inglaterra protestante. Por otra, el liberal francés criticaba el que los constituyentes hubiesen tenido a la vista las antiguas instituciones medievales, sin entender que éstas no eran ya adecuadas para el siglo XIX²⁹⁴. En este punto, Pradt mostraba cómo la anglofilia francesa no era historicista, sino racionalista: no era fruto de un discurso histórico, sino de una meditación abstracta. El argumento de Pradt se situaba en las antípodas de la crítica de la prensa británica: para el francés la Constitución del 12 seguía las antiguas Leyes Fundamentales, algo en lo que los articulistas de Albión (sin duda más certeros) no coincidían.

Duvergier de Hauranne coincidió con Pradt en parte de sus apreciaciones sobre el texto de 1812²⁹⁵. Éste sería un híbrido entre el modelo francés de 1791 y los elementos más «democráticos» de las Constituciones de Castilla y Aragón²⁹⁶ que presentaba como principales defectos la intolerancia religiosa²⁹⁷ y la ausencia del Senado²⁹⁸. Pero, sobretodo, su gran defecto era excluir al Monarca del proceso de reforma. Duvergier pretendía que en España el Rey actuase como poder conciliador entre los dos «partidos» en que se dividía la nación, algo sólo posible si se habilitaba *ex constitutione* al Rey para que reformase los elementos más «democráticos» del texto, o si, Fernando VII otorgaba una Carta Constitucional próxima a la francesa de 1814²⁹⁹.

La Constitución de Cádiz en la doctrina alemana: de la crítica conservadora a la admiración progresista

Alemania también conoció un intenso debate sobre la Constitución de 1812 en tres fases: tras la caída de la Constitución española, en 1814; a partir de su restauración, en 1820, y con ocasión de la revolución de 1830³⁰⁰. A raíz de este debate tomaron posición diversas tendencias políticas: el pensamiento de la Restauración, la ideología moderada (liberal y conservadora) y el liberalismo «democrático»³⁰¹. De estos grupos, sólo el último se mostró proclive al documento español.

En 1814, el suizo Karl Ludwing von Haller, profesor de Derecho en Berna, escribió la más significativa obra del pensamiento de la Restauración contra la Constitución de Cádiz y que alcanzaría difusión en Alemania. La obra de Haller suponía una demoleadora catilinaria contra el documento, deshaciendo, uno por uno, todos los capítulos constitucionales en el mismo orden que

estaban redactados. Haller rechazaba el presupuesto mismo, la elaboración constitucional³⁰², y más cuando ésta habría traído como resultado una obra «jacobina»³⁰³, mucho más radical que las francesas de 1791 y 1793³⁰⁴, y contraria a la misma religión que proclamaba³⁰⁵. De los innumerables defectos del texto, el suizo incidía en la preponderancia que se otorgaba a las Cortes en detrimento del Rey³⁰⁶, y la situación de enemistad permanente que fraguaba entre ambos, como demostraba el régimen de incompatibilidades³⁰⁷.

La crítica vertida por los moderados alemanes no era tan radical y respondía a su preferencia por el modelo británico. Así, partiendo del historicismo británico, caro a Hume y a Burke, rechazaban toda la formulación abstracta que contenía el texto de Cádiz y, en especial, el dogma de la soberanía nacional que proclamaba la Constitución, y la excesiva limitación regia que de él se derivaba³⁰⁸. Por el contrario, los liberales demócratas cifraban precisamente en estos elementos la bondad del texto gaditano, hasta el punto de convertirse para ellos el auténtico referente. Sin embargo, a partir de 1830 la admiración por el modelo gaditano empezó a someterse a ciertas reservas incluso por el sector liberal «demócrata». Empezaron a proponerse enmiendas que habrían de desnaturalizar su carácter, como la introducción de una segunda cámara y el refuerzo del poder ejecutivo. En esos momentos en Europa triunfaba entre los liberales el modelo monárquico-constitucional de cuño británico, algo, por otra parte, a lo que no era ajena ni la propia nación española. De esta forma, en Alemania el modelo gaditano fue sustituido por el inglés, como ocurre con Rotteck, y sobre todo con Welcker³⁰⁹.

El «terreno fértil»: aplicación e influencia de la Constitución de Cádiz durante las revoluciones del 20

La repercusión de la Constitución de 1812 en el constitucionalismo «Ventista»

En Gran Bretaña, Francia y Alemania, la Constitución gaditana fue objeto de mero análisis crítico. Sin embargo, en Portugal e Italia tuvo un decisivo papel práctico. La influencia en *Portugal* del texto doceañista se desplegó en un doble frente: tuvo una vigencia provisional en territorio luso y, además, sirvió de patrón para la primera Constitución portuguesa, la de 1822³¹⁰. El fácil encaje que tuvo la Constitución gaditana en territorio portugués se explica en gran parte debido a la proximidad histórica de los dos países y a la formación muy similar de los constituyentes.

En efecto, las clases intelectuales portuguesas se habían formado a partir de una triple corriente: la escolástica, la revolucionaria francesa y la británica³¹¹.

La intensidad de una u otra formación dividió a la Asamblea Constituyente que elaboró la Constitución de 1822 en varios grupos: los diputados monárquico-tradicionales, arrimados a la escolástica; los brasileños, que combinaban esta última con la ideología de Locke y Rousseau; los moderados, partidarios del sistema británico; y los liberales de la metrópoli, que seguían en muchos aspectos el modelo convencional francés (tendencia radical), o el gaditano (tendencia gradualista)³¹². La similitud con la clasificación de los diputados gaditanos es más que apreciable³¹³. Sin embargo, otros aspectos permiten conectar el constitucionalismo español y el portugués: por una parte, la idéntica situación de vacío institucional del Trono que permitió la elaboración de ambos documentos, por otra, el recurso al historicismo³¹⁴.

La Constitución de 1822³¹⁵, elaborada por las Cortes Generales Extraordinarias y Constituyentes entre enero de 1821 y septiembre de 1822³¹⁶, supuso una síntesis de tres elementos: el modelo gaditano, el francés de 1791 y las doctrinas de Jeremy Bentham. Sin embargo, la mayor influencia corresponde, sin duda, al primer elemento.

En efecto, los liberales tomaron como modelo el texto gaditano no sólo por las similitudes de Portugal con España, sino también por el indudable valor simbólico que tenía la Constitución de 1812³¹⁷. Esta influencia es evidente a poco que se lea la Constitución de 1822³¹⁸, y no puede minimizarse entendiendo que en realidad disfrazaba una filiación francesa³¹⁹. La Constitución ventista estaba sin lugar a dudas mucho más próxima a la española que a la francesa. Por supuesto, ello no significa que fuese una mera transcripción del articulado gaditano; antes bien, el texto portugués posee notas originales de importancia. La Constitución de 1822 establecía una «Monarquía Constitucional hereditaria» (art. 29), frente a la «Monarquía moderada» de que hablaba la Constitución de Cádiz. Posiblemente porque esta última fuese más tributaria de la terminología ilustrada. La «Monarquía Constitucional» lusa partía de la declaración de la soberanía nacional (en idénticos términos que en Cádiz) y la división de poderes, cuyo detalle más relevante reside en que el poder ejecutivo no se atribuía al Rey en exclusiva, sino a éste y a sus ministros³²⁰ (art. 30). Las facultades de las Cortes (art. 103) y del Rey (art. 123) eran una reproducción casi literal del articulado gaditano, e incluso se establecían limitaciones expresas al Monarca (art. 124). También se recogían otros órganos con caracteres similares a los españoles: la Regencia (arts. 149 y ss.), la Diputación Permanente (art. 75, 117-120) y el Consejo de Estado (arts. 162-170) cuya diferencia más notable era su composición no estamental.

En el procedimiento legislativo existían algunas diferencias relevantes: la propia definición de ley (art. 104), ausente en la Constitución del 12, la iniciativa legislativa reconocida a los ministros, no al Rey (art. 105), o el veto suspensivo que sólo podía ejercerse por una vez (art. 112) son los elementos más sobresalientes.

La influencia francesa se aprecia sobre todo en la inclusión de un Título I sobre derechos y deberes, carente en la Constitución de 1812. A pesar de que se trataba de libertades «*de los portugueses*», se establecía la titularidad universal de alguno de los derechos (así, art. 7, libertad de expresión), y se

recogía un fundamento iusnaturalista (art. 6: «*La propiedad es un derecho sagrado e inviolable*»). La síntesis de elementos galos con españoles se ve perfectamente en la clasificación por títulos de los órganos constitucionales, puesto que se hace referencia tanto al órgano como a la función³²¹. Finalmente, también se aprecia una mixtura en lo relativo a la religión: la Constitución portuguesa optaba por una postura híbrida (muy semejante a la que había sostenido en España Flórez Estrada), ya que proclamaba la confesionalidad del Estado pero, a la vez, admitía el ejercicio de otros cultos (art. 25)³²².

Finalmente, hay que apreciar la influencia que ejerció Bentham sobre la Constitución de 1822. En efecto, el filósofo inglés dirigió diversas misivas al pueblo portugués, y a sus representantes, tal y como también había hecho con los españoles³²³. En realidad, la correspondencia a uno y otro país era complementaria: las cartas dirigidas a Portugal se limitaban a recomendar que no se imitara la Constitución gaditana en aquellos puntos que él consideraba defectuosos, tomando, por lo demás, aquel documento³²⁴. Ciertamente los constituyentes portugueses acogieron algunas de las propuestas de Bentham, tomadas, pues, como correctivos de la Constitución del 12. Sin embargo, como veremos enseguida, no debe sublimarse la influencia de Bentham³²⁵, puesto que otras muchas recomendaciones cayeron en saco roto.

En efecto, por una parte, los portugueses siguieron las ideas vertidas por Bentham en su *Rid yourselves of Ultramarina*, e identificaron a los nacionales con los ciudadanos, reconociendo a todos los portugueses derechos políticos (art. 21). También, coincidiendo con las teorías del inglés, regularon con mayor profusión que en Cádiz la libertad de imprenta y expresión (art. 7), estableciendo garantías jurisdiccionales expresas (art. 8)³²⁶. Finalmente eliminaron lo que para Bentham suponía un gran error del texto gaditano: la imposibilidad de reelegir a los representantes (art. 36). Pero hasta aquí las coincidencias. Los constituyentes no siguieron a Bentham en otros puntos, tomando aspectos del texto gaditano que desagradaban al filósofo inglés: las incompatibilidades (art. 99), el período de sesiones en tres meses (art. 83), y, sobre todo, la cláusula de intangibilidad temporal absoluta (art. 28). Es más, Bentham también resultó relegado al recogerse una Declaración de Derechos, ya que el filósofo había sido el principal detractor de tales declaraciones³²⁷.

Las sociedades carbonarias italianas y la Constitución de Cádiz

En Italia (o mejor, en los territorios que más tarde comprenderían este Estado) la Constitución española de 1812 también alcanzó una enorme difusión a partir de 1820 pero, a diferencia de Portugal, los reinos italianos ya habían tenido experiencias constitucionales previas. Italia se había movido, desde finales del siglo XVIII, entre la disyuntiva de los modelos franceses y del modelo británico. En efecto, en los reinos italianos había surgido un grupo *jacobino* cuyos primeros proyectos se centraron en crear constituciones que seguían las premisas del texto francés de 1793³²⁸. Sin embargo, durante el

llamado «trienio revolucionario» (1796-1799), este movimiento prefirió el modelo de la Constitución francesa del año III, al que sólo se opusieron los denominados «resistentes» o «insurgentes». Este modelo había sido impuesto en diversos territorios por el Directorio francés (Roma, por ejemplo), pero no faltó en absoluto una descripción voluntaria, elaborándose textos próximos en plazas ajenas a la intervención francesa (Nápoles, Liguria o Bolonia)³²⁹. La implantación de este constitucionalismo derivaba de un sentimiento de reforma descrito a los principios revolucionarios, pero que acababa por preferir un modelo posterior a la etapa del «Terror» para evitar reproches. En la misma medida, se escudaba en un sentimiento anglófono, derivado de una imagen negativa del sistema político de Gran Bretaña, que se identificaba con un modelo corrupto, dirigido por los gobernantes con la única intención de oprimir con engaño al pueblo inglés³³⁰.

Junto a los modelos franceses de 1793 y 1795, Nápoles vio implantarse a raíz de la invasión napoleónica en 1806 una Carta constitucional típicamente imperial, influida, por tanto, por la Constitución francesa del año VIII. La Constitución de Nápoles de 20 de junio de 1808³³¹ suponía un claro freno a las aspiraciones revolucionarias, puesto que el texto establecía un sistema autoritario sin paliativos; más incluso que el que un mes más tarde Napoleón concedía para España a través del Estatuto de Bayona³³².

El modelo británico también acabó por tener cabida en el suelo italiano, merced a la Constitución de Sicilia, de 1812, que aparecía como la contrapartida del constitucionalismo napoleónico³³³. El constitucionalismo británico era bien conocido en la Isla, no sólo por la ocupación inglesa (campañas contra Napoleón), sino por la abundante circulación desde finales del siglo XVIII de las obras de los principales comentaristas del sistema de *checks and balances*³³⁴. Como resultado, en Sicilia se fue formando una anglofilia que, ello no obstante, interpretaba la Constitución británica desde tres prismas distintos: moderado, aristocrático y *whig*³³⁵. Sin embargo, no basta la anglofilia para justificar el nacimiento de la Constitución siciliana de 1812; ésta no sólo surgió como respuesta al constitucionalismo napoleónico, sino también como un intento por parte de la aristocracia de evitar la difusión de la Constitución gaditana en el Reino de Sicilia³³⁶. La primera influencia de la obra de Cádiz en Italia obró, por tanto, por vía negativa. La Constitución siciliana³³⁷, el «anvés» del texto español, acabó plasmando la interpretación aristocrática del constitucionalismo inglés, en el que el Monarca estaba dotado de un vasto poder (poder ejecutivo, participación en el legislativo y declaración de guerra y paz, entre otros), incluida la sanción de las leyes (Título I, Capítulo I, arts. 1 y 2; Título I, Capítulo XIX, arts. 5-7) y del derecho de disolución de un Parlamento (Título I, Capítulo XI, arts. 1, 3 y 9) cuya estructura era bicameral (Título I, Capítulos IV y V). Sicilia se dotaba así, de una «constitución inglesa», pero que, a diferencia de lo que ocurría en Gran Bretaña, había consciencia de que nacía de un acto de voluntad³³⁸.

La influencia más notable de la Constitución de Cádiz en Italia surgió a raíz de su restauración durante el Trienio Constitucional. A partir de entonces, el texto gaditano, incardinado en la tradición revolucionaria, tendrá que competir con los textos de filiación anglófila: por una parte, la Constitución siciliana del

12, por otra, la Carta *Octroyée* francesa de 1814, que cada vez más se va convirtiendo en un referente para las posturas moderadas³³⁹. En el período revolucionario de 1820-1821, el texto español ganará la partida: las sociedades patrióticas «carbonarias», escisión masónica nacida en Salerno y que contó con contactos en España durante el Trienio Liberal³⁴⁰, lograrán imponer el texto a Fernando I, en las Dos Sicilias, y a Carlos Alberto (regente en ausencia de Carlos Félix), en Cerdeña, viéndose ambos monarcas obligados a conceder la Constitución de 1812³⁴¹. También los Estados Pontificios, Luca y la Isla de Elba se verán inmersos en la implantación del código doceañista³⁴². Por otra parte, a diferencia de lo ocurrido en Portugal, los territorios italianos se limitaron a traducir y aplicar sin más el texto de 1812, todo lo más con escasísimas enmiendas, y en ningún caso elaboraron una Constitución propia inspirada por el modelo doceañista.

La adscripción de los carbonarios a la Constitución de Cádiz resulta lógica, puesto que correspondía a sus ideales revolucionarios. El documento aparecía como una continuación del constitucionalismo revolucionario francés que había tenido una sólida implantación en Italia. La Constitución del 12 era el «referente revolucionario» del momento, puesto que la Constitución francesa de 1791 se hallaba ya lejos en el tiempo y convivía con el estigma del «Terror» que había desencadenado, y que ya había llevado en el «trienio revolucionario» italiano (1796-1799) a prescindir de todo ejemplo francés anterior al Directorio. Al mismo tiempo, los carbonarios carecían de una mentalidad republicana, lo que les llevaba a aceptar una Constitución «revolucionaria», pero monárquica³⁴³. Pero, a salvedad de este extremo, a igual que los comuneros españoles, los carbonarios interpretaban el texto en un sentido radical, hasta el punto que una de las escasísimas modificaciones que introdujeron en la traducción de la Constitución española para las Dos Sicilias, consistió en eliminar el componente aristocrático del Consejo de Estado (art. 222)³⁴⁴.

Ahora bien, si resulta comprensible el apoyo carbonario de la Constitución de 1812, por el contrario es llamativo el favor con que contó entre un grupo moderado, hasta el punto de verse en él un texto «de consenso» entre las distintas tendencias políticas³⁴⁵. Sólo los «federados» napolitanos anglófilos eran partidarios de una Carta otorgada de modelo inglés, como proponía Santorre de Santarosa³⁴⁶. ¿Qué justificación tiene el apoyo moderado a un texto de raíz revolucionaria? No faltaban aspectos histórico-políticos: la Constitución de Cádiz representaba la lucha contra Napoleón, y ello le granjeaba una admiración común³⁴⁷. A la par, por esa misma razón aparecía como un instrumento idóneo para lograr la independencia y unidad nacional³⁴⁸. Pero existen razones de índole constitucional, derivadas del propio articulado del texto. A diferencia de lo que ocurría con la Constitución francesa de 1791, la Constitución de Cádiz admitía distintas lecturas. Qué duda cabe de que se trataba de un texto característico del constitucionalismo revolucionario, pero los matices más «nacionales», más «originales», le daban un aspecto híbrido y confuso, que alentaba distintas interpretaciones. No es de extrañar: en la España del Trienio Constitucional, moderados y exaltados sustentaron exégesis muy distintas del código doceañista, ¿cuánto más no se haría en el extranjero, donde la lectura no se podía apoyar en el conocimiento de la auténtica *voluntas*

legislatoris, es decir, en la interpretación auténtica?

Así, el componente aristocrático se recogía en el Consejo de Estado, lo que le podía asegurar tanto el apoyo moderado como el rechazo carbonario (que, como vimos, acabó por suprimir la composición nobiliar del órgano). Pero, además, la Constitución de Cádiz no parecía expresamente deudora del iusnaturalismo racionalista que tendía a explicitarse mediante ampulosas declaraciones de derechos. Finalmente, y no debe desdeñarse este factor, la Constitución española cumplía un requisito esencial: la confesionalidad³⁴⁹. Las sucesivas constituciones que se habían conocido en Italia no habían logrado sustraerse a este elemento: así lo había declarado la Constitución napolitana otorgada en 1808 (Título I), y también Fernando III lo había sancionado en las bases de la Constitución siciliana de 1812³⁵⁰. De hecho, la traducción al italiano de la Constitución de Cádiz para su aplicación al Reino de las Dos Sicilias, no sólo mantuvo el art. 12, que proclamaba la confesionalidad, sino que incluso lo radicalizó al eliminar parte del inciso final («La nación la protege [a la religión] por leyes sabias y justas»): con tal cambio se eliminaba la supremacía del ámbito civil sobre el religioso, dejando a la Iglesia que se autorregulase³⁵¹.

La inserción del modelo gaditano en el constitucionalismo europeo del primer tercio del XIX

De cuanto se ha visto, puede concluirse que la Constitución de Cádiz recibió un trato muy distinto por las distintas corrientes en boga en el entorno europeo. Fue objeto de aceptación genérica por el *liberalismo radical*, que apreciaba en la Constitución del 12 el principio de soberanía nacional y la preeminencia que daba a las Cortes, empezando por su misma estructuración unicameral. Este liberalismo llegó a «radicalizar» el elemento más «regresivo» del texto: la composición parcialmente estamental del Consejo de Estado (así, en Portugal e Italia). El liberalismo radical, sin embargo, se dividía entre la opción *francófila*, afín a los derechos naturales y la *positivista*, de cariz benthamiano. Ambas corrigieron algún aspecto del texto de Cádiz para arrimarlo a su ideología particular: así, el liberalismo radical *francófilo* incorporó a las enseñanzas de Cádiz declaraciones de derechos subjetivos; el liberalismo *positivista*, por su parte, criticó especialmente el contenido abstracto de determinados artículos del código doceañista y la rigidez temporal del texto gaditano, que impedía superarlos y que, por tanto, no permitía alcanzar «la mayor felicidad del mayor número de individuos».

Las críticas más globales al texto derivaron de tres corrientes: la *monárquico-parlamentaria*, la *monárquico-constitucional* y la *absolutista*. La primera ensalzaba el predominio parlamentario y las limitaciones monárquicas

que recogía la Constitución de Cádiz, pero rechazaba las relaciones dialécticas que el texto establecía entre Ejecutivo y Legislativo. En este punto, la crítica se realizaba desde la atalaya del sistema británico modelado por las convenciones constitucionales.

La corriente *monárquico-constitucional* también acudía al sistema británico para hallar el modelo ideal y, en consecuencia, criticaba al código doceañista por alejarse del mismo. Ahora bien, esta corriente todavía veía en el gobierno británico un sistema de equilibrio constitucional, de modo que las críticas se centraban en que en la Constitución de 1812 faltaban precisamente los mecanismos equilibradores: el derecho de veto absoluto, la facultad regia de disolver las Cortes y el bicameralismo. La corriente *monárquico-constitucional* en Gran Bretaña, además, optaba por establecer este modelo a través de una Constitución histórica, de modo que criticaba el modelo racional-normativo gaditano. No sucedía así en Francia (liberalismo doctrinario) donde el sistema de equilibrio se concebía como fruto de una teorización abstracta. El problema del texto de 1812 para estos últimos, por tanto, no derivaba del concepto de constitución, sino de su incorrecto diseño; más en concreto, de su inaceptable articulación de los órganos estatales.

Finalmente, la corriente *absolutista* sometió a la Constitución de 1812 a las más severas críticas a partir del supuesto mismo de la titularidad de la soberanía y del poder constituyente. Para los absolutistas la soberanía no pertenecía a la Nación, como proclamaba el «herético» documento español, sino al Rey. Por eso, la Constitución nunca podía derivar de la voluntad nacional, sino que debía ser o producto de la historia, o una Carta concedida por el Rey para autolimitar sus poderes.

La proyección de la Constitución de 1812 y del modelo gaditano en Iberoamérica

△

Las fuentes doctrinales en la América de los albores del XIX

La repercusión de la Constitución de 1812 en Europa estuvo sujeta a limitaciones, merced a que muchos de los países contaban ya con su propia historia constitucional (especialmente sólida en Gran Bretaña, Francia y Alemania) y los hacía menos receptivos a la experiencia española. Otros territorios, como Portugal o los reinos italianos, optaron por el modelo gaditano en buena medida porque representaba el continuismo de los ideales revolucionarios franceses que conocían muy bien.

En Iberoamérica, sin embargo, la situación fue muy distinta: lógicamente, la historia constitucional iberoamericana nace con la española, puesto que las Constituciones de Bayona y de Cádiz fueron sus primeras constituciones, mientras fueron provincias de Ultramar, y sus primeras experiencias constitucionales como Estados independientes, surgieron a partir de 1810 y 1820, es decir, en las decisivas fases (políticas y constitucionales) de la Guerra de la Independencia y del Trienio Constitucional³⁵².

El hecho de que los territorios americanos perteneciesen a España desde el siglo XV implicó una formación intelectual de sus habitantes (sobre todo de sus elites intelectuales) muy próxima a la española, que sólo adquiere un matiz distinto, como se verá enseguida, en lo referente al conocimiento del sistema norteamericano³⁵³. En efecto, a comienzos del siglo XIX varias eran las corrientes de pensamiento político-constitucional que confluían en Iberoamérica. Por una parte, existía una sólida raigambre *escolástica*, de implantación jesuita y que tenía a Francisco Suárez como principal teórico, junto con Vitoria o Mariana. Sin embargo, a raíz de la Revolución Francesa, las teorías de la *ilustración* y del *liberalismo revolucionario* entraron en América, especialmente provenientes de la metrópoli³⁵⁴. La idea de soberanía colectiva, y sobre todo la concepción iusracionalista de los derechos subjetivos y la teoría de la división de poderes, encontraron una importante acogida en los territorios ultramarinos³⁵⁵. Las Constituciones (y el constitucionalismo) de 1791, 1793 y 1795 se conocían, pero también en parte, merced al Estatuto de Bayona, el constitucionalismo consular e imperial y sus características formas de organización.

Por lo que respecta a los modelos anglosajones, el sistema constitucional británico también se conocía, aunque, según se verá, su peso fue mucho menor. En todo caso, Gran Bretaña se identificaba con un «gobierno equilibrado», y no con un sistema parlamentario. Mayor relevancia tendrá, sin duda, el sistema norteamericano, cuya recepción no sólo derivaba de la proximidad geográfica, sino también del valor que tenía como referente al haber surgido, como el constitucionalismo iberoamericano, de un proceso emancipador respecto de la metrópoli. Precisamente el mayor peso del sistema norteamericano marca las diferencias sustanciales entre España e Iberoamérica: según ya se ha visto, la Constitución de 1787 no había influido excesivamente en la metrópoli porque esta última tenía una vocación monárquica y centralista. En Iberoamérica, sin embargo, se pretendía romper con la Monarquía hispánica o, por lo menos, con su modelo centralista, lo que explica la atracción del referente norteamericano.

Aparte de esta sustancial diferencia, la parecida formación intelectual de americanos y españoles permitió que también el modelo gaditano pudiera influir notablemente en el primer constitucionalismo iberoamericano, aunque siempre compartiendo espacio con las otras experiencias constitucionales. Además, la Constitución de Cádiz era de fácil asimilación en la América Hispánica por su intento de combinar el pensamiento tradicional español (tan conocido en América) con la nueva filosofía iusracionalista que circulaba por Ultramar desde finales del siglo XVIII³⁵⁶.

La plurifacética formación del pensamiento político de Ultramar, a la que

acaba de hacerse referencia, ya quedó de manifiesto en las propias Cortes de Cádiz, donde la representación americana estuvo integrada por un grupo de diputados de tendencias muy diversas. Así, entre ellos había un sector radicalmente escolástico y proclive al absolutismo, como es el caso de Ostolaza, diputado por Perú. Otros, sin embargo, fueron partidarios de las ideas liberales, como Leiva, Morales Duárez, Ramos Arispe y, sobre todo, Mejía Lequerica, uno de los grandes protagonistas del Oratorio de San Felipe Neri³⁵⁷. Alguno de estos diputados tuvo una participación directa en la elaboración de las Constituciones iberoamericanas (como Antonio de Larrazábal, o Ramos Arispe, quien asumió las tesis federalistas en la Constituyente mexicana de 1823-1824)³⁵⁸ o participaron de algún modo en las vicisitudes políticas de su país (como Mendiola, Guridi y Alcocer, Joaquín Olmedo y Larrazábal)³⁵⁹, de modo que las ideas de Cádiz no les eran desconocidas y pudieron contribuir a su difusión.

Para los territorios americanos (excepto Venezuela), el documento gaditano fue su primera Constitución, si se considera la escasa virtualidad del Estatuto de Bayona. En este sentido, la primera influencia que ejerció la Constitución de Cádiz fue, precisamente, la de abrir a los territorios ultramarinos el camino de las experiencias constitucionales. Es más, incluso la Constitución venezolana de 21 de diciembre de 1811, aun siendo previa al texto gaditano muestra algunas influencias de éste³⁶⁰ (así, el artículo 1, sobre la religión del Estado, muy semejante al art. 12 de la Constitución española; o el sistema electoral de dos grados), algo que no es de extrañar, puesto que por esas fechas la Constitución de Cádiz se hallaba redactada en su mayor parte y podía conocerse a través de la prensa que circulaba con fluidez³⁶¹, empezando por *El Español* de Blanco White³⁶².

Sin embargo, la implantación del texto gaditano no tuvo la misma intensidad en todo el territorio americano³⁶³, en gran parte porque las autoridades públicas españolas habían sido las primeras interesadas en retrasar su aplicación. Más en concreto, los virreyes eran reacios a poner en funcionamiento un texto que socavaba sus amplios poderes³⁶⁴. Además, durante la Guerra de la Independencia, gran parte de los territorios habían formado juntas revolucionarias que se consideraban legitimadas a partir del principio escolástico de «reasunción de la soberanía» y habían iniciado un auténtico proceso de independencia: si la primera reacción en 1808 había sido jurar a Fernando VII, apenas dos años más tarde las tendencias emancipadoras empezaron a surgir³⁶⁵. La restauración absolutista, en 1814, si bien logró poner un freno a las tendencias independentistas, incrementó también el número de enemigos de la metrópoli ante el hostigamiento de Fernando VII³⁶⁶. Los revolucionarios, ahora más influidos por las teorías iusracionalistas, reaccionaron agrupándose en tres congresos nacionales, el de Apatzingán (Nueva España, 22 de octubre de 1814), Tucumán (Río de la Plata, 9 de julio de 1816) y Angostura (Venezuela, 15 de febrero de 1819)³⁶⁷. Así las cosas, cuando en 1820 la península restableció la Constitución de 1812, y los liberales pretendieron trazar una política distinta más aperturista hacia las colonias (comenzando por la amnistía de los insurrectos)³⁶⁸, América ya no estaba dispuesta a seguir siendo un territorio de España. El Gran Imperio había comenzado a derrumbarse. Pero la Constitución de Cádiz, indirectamente,

también había contribuido a ello.

La Nación soberana e independiente

La ideología subyacente a la independencia americana muestra una curiosa mixtura de elementos tradicionales e iusracionalistas, cuyo ejemplo más ilustrativo está representado por el movimiento revolucionario de Mayo, en el Río de la Plata. En efecto, la vacancia del Trono en 1808 hizo germinar en los territorios americanos la antigua idea escolástica de reasunción de la soberanía, si bien ésta no habría revertido a la comunidad, esto es, a los distintos estratos sociales, sino a las diversas provincias, a partir de la idea de pacto bilateral entre el monarca español y los pueblos americanos³⁶⁹. Ahora bien, a igual que había sucedido en la metrópoli durante la Guerra de la Independencia, el proceso de reasunción de la soberanía se acompañó de una crítica expresa a los años de despotismo, especialmente agudos en América, y a un paralelo ensalzamiento del pasado. Sin embargo, ahí comienzan las diferencias con la Península: en ésta, el mito se construyó en torno al pasado medieval, cuyo restablecimiento habría de conducir a una Monarquía templada (según el historicismo deformador) en el que en ningún caso se cuestionaba la unidad nacional. En América, por el contrario, el pasado mítico estaba representado por el gobierno indígena, y el resultado de esta imagen era la independencia; es decir, la situación previa a la conquista española³⁷⁰.

A partir de 1810, aproximadamente, los ecos del enciclopedismo y de la ilustración iusracionalista alcanzaron un mayor relieve y, con ellos, la influencia de la independencia norteamericana y de las Declaraciones de Derechos Francesas³⁷¹. A estas alturas, los territorios americanos empezaron a asumir, también, que la independencia nacional sólo podía lograrse a través de un documento constitucional que regulase las instituciones estatales³⁷². Roto el vínculo con la Monarquía, la Constitución no podía ni ser otorgada ni derivar de un pacto bilateral, sino que sólo podía surgir de la voluntad constituyente del pueblo. Para expresar esta circunstancia con mayor empeño, muchos textos se encabezaban con una traducción del *We the people* que abría la Constitución norteamericana de 1787, aunque con un matiz relevante: el fundamento no era la soberanía popular, sino nacional (no tardaremos en verlo) y, por ello, la referencia al «pueblo» como origen de la Constitución se sustituía por la referencia a los «representantes» nombrados³⁷³ (excepto en Venezuela³⁷⁴). América rechazaba, por consiguiente, el modelo histórico, las Cartas otorgadas y las constituciones pactadas, y se inscribía directamente en la concepción constitucional racional-normativa.

En este punto la Constitución de Cádiz fue un referente insoslayable³⁷⁵. Curiosamente, una Constitución que encarnaba los valores centralistas de los liberales de la metrópoli, sirvió para legitimar la independencia de los territorios americanos. El documento doceañista reconocía en su artículo 2 la independencia de la Nación española con un doble objetivo: servía para afirmar la resistencia a Napoleón, y a la par derrumbaba la concepción patrimonialista

del Estado («*La Nación (...) no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona*») y, con ella, deslegitimaba las «renuncias de Bayona». Este mismo artículo se reprodujo en sustancia en gran parte de las Constituciones americanas³⁷⁶ a fin de afirmar la independencia de los territorios de Ultramar. Lógicamente, el significado dado por América al artículo era distinto al que le habían conferido en la Constitución de 1812 los liberales de la metrópoli: para éstos el principio no tenía un carácter revolucionario o rupturista, sino todo lo contrario, puesto que mantenía íntegra la unidad de la Monarquía española; para los americanos, sin embargo, la independencia suponía segregación.

La Nación que surgía de las Constituciones americanas adoptaba unas características que también eran muy tributarias del modelo gaditano, comenzando por su definición como reunión de nacionales, que se encuentra en algunos textos hispanoamericanos³⁷⁷ e incluso de Brasil³⁷⁸ (a través de la influencia indirecta de la Constitución portuguesa de 1822). Pero, aun aquéllos que no toman esta definición, al menos adoptan la sistemática de Cádiz de regular en su Título I a la Nación.

En casi todas las Constituciones se reconocía el principio de soberanía nacional³⁷⁹, y en muchos casos se establecía que ésta pertenecía «esencialmente» a la Nación³⁸⁰. A pesar de que también la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 recogía este adverbio (art. 3), la redacción y sistemática en las Constituciones americanas hacen pensar, sin duda, en una filiación gaditana. Hay que señalar, no obstante, que algunos textos constitucionales de América modularon este principio en dos vertientes: por una parte, hay documentos que recogen la idea de soberanía «radical»³⁸¹, introduciendo, por tanto, la concepción escolástica de la soberanía, que en España habían sustentado los realistas, e indirectamente Jovellanos³⁸². Por otra parte, otras Constituciones plasmaron una distinción diáfana entre titularidad y ejercicio de la soberanía³⁸³ (algo que en el código doceañista no quedaba muy claro), en la que pueden verse posibles reminiscencias de la *Declaración de Derechos de Virginia* (12 de junio de 1776, art. 2). Por este último motivo, en Cádiz (y aun en el Trienio Liberal) había sido muy frecuente la hipostación Cortes-Nación, de modo que la soberanía se atribuía indistintamente al órgano o al sujeto colectivo, generando una confusión manifiesta. En las Constituciones americanas, sin embargo, se deja claro que la titularidad de la soberanía corresponde a la Nación, y que su ejercicio se distribuye entre los diversos órganos estatales.

Los Estados americanos nacían a partir de la idea de «Nación» que ya habían defendido en las Cortes de Cádiz los diputados de Ultramar. En efecto, en los debates de la constituyente gaditana, éstos utilizaron un concepto propio de Nación alejado tanto del liberal metropolitano como del realista³⁸⁴. La Nación aparecía como un agregado de provincias, que habrían recobrado su soberanía originaria (según hemos dicho previamente) con la vacancia al Trono. Pero, al mismo tiempo, la Nación también era el sustrato personal, la suma de individuos que integraban los territorios españoles, en una concepción rousseauiana que rechazaba la distinción entre ciudadano «activo» (titular de derechos políticos) y «pasivo» (carente de ellos). Esta doble idea de Nación (agregado de provincias y agregado de individuos) implicaba un

«fraccionamiento» de la soberanía, que se dividiría entre las provincias y, *uti singulis*, entre los ciudadanos que las integraban. En coherencia, los diputados americanos defendieron soluciones constitucionales muy distintas de las liberales metropolitanas: por una parte, al ser la Nación una suma de provincias soberanas, entendieron que la Constitución española de 1812 sólo vincularía a las provincias tras un reconocimiento expreso de éstas; en igual medida, los diputados se convertían en representantes de sus respectivos territorios, sujetos a mandato imperativo; en fin, la fragmentación de la soberanía acababa por negar teóricamente la idea misma de voluntad general. Este último aspecto fue evidente en el debate sobre la organización de las Secretarías de Ultramar: los americanos pretendían que se duplicasen las Carteras ministeriales para la metrópoli y América, a lo que los liberales se oponían por considerar que, siendo una la ley (expresión de la voluntad de toda la Nación) no podía fraccionarse su ejecución.

Estas ideas de Nación desempeñarían un papel clave en el primer constitucionalismo americano. La idea de Nación-suma de individuos incidió, como se verá en el siguiente epígrafe, en los derechos políticos subjetivos, en tanto que el concepto de Nación-suma de provincias permitió abrir el cauce al federalismo. En efecto, como ya se ha indicado, el proceso revolucionario americano iniciado con la Guerra de la Independencia se apoyó en la recuperación de la soberanía originaria por las provincias, de donde se formaron Juntas revolucionarias. Los acontecimientos no eran muy distintos a la península, donde en 1808 habían nacido las Juntas provinciales que se declararon titulares de la soberanía. Sin embargo, en la metrópoli la mentalidad centralista era más acusada, y las Juntas provinciales acabaron sujetándose a la Junta Central, primero, a la Regencia y las Cortes, más tarde. En América, sin embargo, la idea de soberanía fraccionada alcanzó un mayor relieve, porque precisamente el peso de la independencia se sustentaba en él. A partir de 1810, además, se produce una mayor asimilación de las teorías federalistas norteamericanas, que hasta entonces habían desempeñado un escaso papel en la revolución³⁸⁵. El resultado de esta mixtura fue la implantación en gran parte de América de un sistema federal de características próximas al norteamericano, creándose, por ejemplo, la Constitución de la República Federal de Centroamérica, de 1824³⁸⁶, que comprendería los Estados de Nicaragua, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Guatemala (art. 6); o la Mejicana de 1824³⁸⁷. Esta organización suscitó las críticas de Simón Bolívar, quien cuestionó la Constitución venezolana de 1811, basándose en una concepción centralista del Estado propia del cesarismo. El federalismo, decía el héroe americano «*rompe los pactos sociales, y constituye las naciones en anarquía*»³⁸⁸; sin duda se trataba de la organización del Estado más perfecta, pero precisamente por ello no era recomendable para los territorios que, recién cobrada su independencia, no tenían preparación suficiente³⁸⁹.

Algunas de las Constituciones que optaron por el modelo centralista, así como parte de las Constituciones estatales integradas en federaciones, recibieron, por el contrario, un mayor influjo de la Constitución de Cádiz, especialmente la Constitución de Uruguay de 1830 (Sección X, arts. 118-129) y la de Nicaragua de 1826 (Título XI, arts. 149-151), que preveían la existencia de un Jefe político en las provincias, dependiente del poder ejecutivo, así como

la existencia de instituciones locales representativas.

Protección de derechos subjetivos y organización del Estado a través de la Constitución como norma jurídica

La influencia de la Constitución de 1812 en los derechos individuales de los textos hispanoamericanos

Si la Constitución había servido para dar sustancia jurídica a la independencia de los Estados americanos, no por ello se sustraía de los contenidos que eran característicos de las constituciones liberales según el célebre artículo 16 de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789, es decir, el reconocimiento de derechos y la división de poderes.

Por lo que respecta al establecimiento de derechos subjetivos, la mayoría de las Constituciones americanas se separaron del modelo de Cádiz, recogiendo expresamente Declaraciones de Derechos, a imagen de las Constituciones de las Colonias norteamericanas (y la propia Constitución federal, tras la incorporación de sus diez primeras enmiendas en 1789) y los documentos franceses³⁹⁰. Entre las excepciones cabe señalar la Constitución Quiteña (15 de febrero de 1812), la de México (4 de octubre de 1824), la del Salvador (12 de junio de 1824) y la de Honduras (11 de diciembre de 1825), si bien respecto de estas dos últimas hay que indicar que ambos Estados se integraban en la Federación de Centroamérica, cuya Constitución federal (22 de noviembre de 1824), sí reconocía un catálogo de derechos. En las Constituciones de El Salvador y de Honduras la influencia de Cádiz es ineludible³⁹¹: por una parte, los derechos se recogen fundamentalmente en los capítulos dedicados a la administración de justicia y, por otra, la declaración de derechos se sustituye por una referencia genérica a la obligación del Estado de «*proteger con leyes sabias y justas la libertad, la propiedad y la igualdad*» de los ciudadanos (Capítulo II, art. 9 de la Constitución de El Salvador; art. 9 de la Constitución de Honduras), que era una copia *casi* fiel (no tardaremos en ver las diferencias) del artículo 4 de la Constitución de Cádiz. Sin embargo, esta referencia a la protección de las mencionadas libertades «mediante leyes sabias y justas» también se encuentra en Constituciones que sí contenían declaraciones de derechos, como la Constitución de Centroamérica (art. 2 de la Constitución de la República Federal de Centroamérica, de 22 de noviembre de 1824 y art. 2 de la versión reformada en 1835) y la Constitución Grancolombiana (art. 3 de la Constitución de 30 de agosto de 1821). ¿Existe alguna explicación a la «popularidad» de este artículo gaditano? Una primera respuesta puede ser la influencia de Bentham (cuyo interés por América ya se ha hecho mencionado³⁹²) al que, recuérdese, el artículo 13 de la Constitución de Cádiz le suscitaba gran respeto. Pero pueden existir otras razones teóricas.

No cabe duda, como ya se ha afirmado, que la concepción del iusnaturalismo racionalista francés y norteamericano tuvo un peso predominante en América, teniendo quizás su máxima expresión en la Constitución Venezolana de 1811. Casi todas las Constituciones optaron, pues, por recoger un catálogo de derechos, que, o bien se situaban al comienzo del texto, siguiendo el ejemplo de las Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, o bien cerraban el documento constitucional, bajo la rúbrica de «De las garantías», o «Disposiciones Generales», cuya influencia era no sólo la Constitución norteamericana, como suele afirmarse, sino también de la Constitución francesa del Año VIII (que precisamente culminaba con un capítulo de «Disposiciones Generales»). Ahora bien, entre el primer grupo de Constituciones (es decir, las que recogían en su primera parte la Declaración de Derechos), resulta llamativo que, a excepción de la Constitución venezolana de 1819, más fiel al constitucionalismo revolucionario francés, las restantes regulasen los derechos y libertades *sólo* después de definir la Nación y los ciudadanos³⁹³, e incluso, en algunos casos, tras determinar el significado de la ley (Constitución de México de 1814).

En este sentido, también muchas de las Constituciones que recogían Declaraciones de Derechos se vinculaban al texto gaditano: los derechos seguían siendo subjetivos, pero su titularidad correspondía al ciudadano, al miembro de la Nación, y no a todo hombre. Por consiguiente, primero se definía la Nación, y luego los derechos del individuo. A la par, al afirmar que al Estado o a la Nación (según los documentos) le correspondía proteger los derechos, y al determinar el concepto de ley antes de regular las libertades, se subrayaba la posición legicentrista que también había caracterizado a la Constitución de 1812.

Si se atiende a la parte especial, al elenco concreto de derechos y libertades que recogían los textos americanos, cabe señalar la importancia que en todos ellos se dio a la libertad de imprenta y al derecho de petición. Dos de los derechos esenciales en la Constitución de 1812. Bien es cierto que la libertad de imprenta era un derecho reconocido por todas las Constituciones liberales, pero algunos documentos americanos se aproximan más en su regulación al modelo de Cádiz: por una parte, porque muchos de ellos vinculan la libertad de imprenta a la instrucción pública³⁹⁴, que por cierto también fue objeto de atención en América; por otra, porque es frecuente la remisión expresa a la ley para regular este derecho³⁹⁵.

Ahora bien, existe una clara diferencia entre las Constituciones americanas y la de Cádiz: aquéllas reconocen el derecho a la igualdad. Ésta es, precisamente, el gran punto de distanciamiento entre el artículo 4 y su «copia» en los textos americanos: estos últimos afirmaban que la igualdad era también uno de los objetos de protección del Estado. El reconocimiento de la igualdad en las Constituciones americanas responde al ideario que ya habían plasmado los diputados de Ultramar en las Cortes de Cádiz. Uno de los principales puntos de fricción entre los representantes de una y otra parte del Atlántico había sido la distinción que los peninsulares introdujeron entre «ciudadanos» y «españoles», atribuyendo sólo a los primeros derechos políticos. No es necesario profundizar en el motivo político subyacente: se trataba de evitar que

la representación americana fuese mucho mayor que la metropolitana, habida cuenta de la población más extensa de los territorios de Ultramar³⁹⁶. Los diputados americanos argumentaron a favor de la igualdad de derechos que debía existir en toda la Nación española, y acudieron a la idea rousseauiana de soberanía fraccionada para insistir en que todo español (y por tanto todos los americanos, sin distinción de castas) gozaba de un «electorado-derecho» del que no se les podía privar. Fracasadas las intenciones de los diputados americanos en Cádiz, el principio de igualdad pasó definitivamente a sus Constituciones: América debió buscar, por sí sola, la igualdad de sus nacionales, ya que el centralismo interesado de la metrópoli se lo había negado³⁹⁷.

Los derechos y libertades reconocidos en los textos hispanoamericanos se hallaban sujetos a una limitación exógena debido a un factor característico de dichas constituciones: el reconocimiento casi unánime de la confesionalidad del Estado. Precisamente la mayor influencia del constitucionalismo gaditano se percibe en que prácticamente todas las Constituciones americanas reconocieron la confesionalidad y la intolerancia religiosa en términos semejantes a la Constitución de 1812³⁹⁸. En este punto, América, inmersa en la tradición católica española, era absolutamente receptiva al modelo de «Nación católica» que establecía el código doceañista. De hecho, incluso en la Constitución venezolana de 1811, previa a la entrada en vigor del texto gaditano, puede apreciarse la influencia del artículo 12 de este último.

Prácticamente todas las Constituciones recogían la expresa exclusión de cualquier otra confesión³⁹⁹ (excepto, por ejemplo, la Constitución de Uruguay de 1830, art. 5; y las de Argentina de 1819 -art. 1- y 1826 -art. 3). No todas, sin embargo, establecían una prescripción finalista que obligara al Estado a proteger la religión⁴⁰⁰ (como hacía la Constitución de Cádiz), de modo que algunos documentos constitucionales acentuaron la separación de la esfera religiosa y la civil, como había sucedido en Italia. En otros casos la menor autonomía Iglesia-Estado se procuró no sólo por la protección estatal de la religión, sino también a través de un expreso reconocimiento de que todo atentado contra la religión se consideraría una infracción constitucional, reprobable por las autoridades públicas (Sección I, Capítulo II, art. 2 del Estatuto Provisional para dirección y Administración del Estado dado en Buenos Aires en 1815; art. 1 de la Constitución argentina de 1819 y art. 7 de la Constitución de Honduras de 1825).

A pesar de las influencias del texto gaditano, hay que señalar que el laicismo revolucionario francés también encontró hueco a través de los Preámbulos constitucionales, algunos de los cuales no se referían al «Dios todopoderoso» del texto gaditano, sino al «Ser Supremo»⁴⁰¹ (sin más especificaciones) que mencionaba la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789, y la Constitución del año III.

Para culminar con la influencia de la Constitución de Cádiz en los derechos, hay que señalar que ésta se pone de manifiesto también en el recíproco reconocimiento de deberes de los ciudadanos en las Constituciones americanas, y cuya regulación en muchos casos es una mera transcripción del

articulado gaditano (arts. 7-9): fidelidad constitucional y obediencia a las autoridades, pago de impuestos y defensa de la patria⁴⁰². La diferencia estribaba en que en la Constitución de Cádiz éstas eran obligaciones de «los españoles», que no se correspondían con una igualdad de derechos políticos. En América, al proclamarse la igualdad entre nacionales y ciudadanos, existía una mayor reciprocidad entre derechos y deberes.

La Constitución de Cádiz y la forma de gobierno en Hispanoamérica

Junto con los derechos y libertades, las Constituciones americanas se preocuparon, en buena lógica, de acoger la forma de gobierno que consideraban más apropiada para regir los designios de su país. Una cuestión íntimamente ligada a la cuestión de la soberanía. En efecto, igual que había sucedido en Cádiz, la soberanía nacional no sólo tenía una dimensión *ad extra* (independencia del Estado), sino también *ad intra*, como capacidad para autodeterminar (a través del ejercicio del poder constituyente) la articulación de los poderes, sin condicionantes políticos y -lo que es más relevante-históricos⁴⁰³. En este último aspecto, los territorios americanos no contaban con el «lastre histórico» de la Monarquía, como había sucedido en Cádiz, puesto que el primer objeto de la revolución independentista era, precisamente, romper con el pasado. Ello no quiere decir que se rechazase en todos los casos la posibilidad de implantar una Monarquía. De hecho, algunos territorios barajaron esta posibilidad. Así, la Infanta Carlota trató de granjearse el apoyo americano (*Manifiesto* de 19 de agosto de 1808), aunque fue rechazada por cuanto significaba continuismo⁴⁰⁴. En el Río de la Plata, en 1814, la Asamblea Constituyente decidió negociar con España, para cuyo fin sus comisionados presentaron a Carlos IV un proyecto de Constitución monárquica destinada a que el infante Francisco de Paula reinara sobre Chile y el Río de la Plata⁴⁰⁵. Pueden hallarse otros proyectos monárquicos en Buenos Aires, en Perú o en Méjico, pero a partir de 1814 la opción por la realeza perdió fuerza por la propia impopularidad del retorno al absolutismo de FERNANDO VII y su política de hostigamiento⁴⁰⁶.

Más allá de estas excepciones, Hispanoamérica se decantó por el gobierno republicano, en el que no sólo influía la experiencia norteamericana, sino también el resultado de la temprana lectura de Thomas Paine⁴⁰⁷. Partiendo de este postulado republicano, los nacientes Estados dejaron clara su vocación liberal, estableciendo como requisito indispensable la separación de poderes⁴⁰⁸. Así, la soberanía, cuyo titular era la nación, se repartía en su ejercicio entre distintas instancias a fin de evitar un Estado despótico. Sin embargo, y a diferencia de lo sucedido en los Estados Unidos de Norteamérica, el despotismo aparecía representado, fundamentalmente, por el poder ejecutivo, al que había que limitar con mayor intensidad que al Legislativo. Bien es cierto que alguna Constitución estableció límites expresos al Parlamento, como en el caso de las Constituciones Bolivianas de 1826 (art. 39) y 1831 (art. 27) y la Peruana de 1826 (art. 39), pero tal circunstancia fue excepcional, o bien los

límites al Legislativo se referían exclusivamente a cuestiones organizativas, de modo que no subyacía la idea de que los representantes de la Nación pudiesen conculcar los derechos y libertades.

El modelo gaditano influyó en la configuración del reparto de poderes y, por consiguiente, en la forma de gobierno, pero tuvo que ceder terreno también a favor de otros modelos tanto o más influyentes en Iberoamérica. Concretamente, los Estados americanos acogieron también el modelo británico de «constitución equilibrada», el modelo directorial francés y, sobre todo, el sistema presidencialista norteamericano. Pero, ya optaran por uno u otro, la huella gaditana se encuentra casi siempre presente con más o menos intensidad. Veámoslo.

Cualquiera de los modelos ya reseñados (británico, directorial o presidencialista), exigía un presupuesto en la organización del Legislativo no contemplado en la Constitución del 12: la división del Parlamento en más de una cámara. Así, apenas unas pocas Constituciones (como la de Quito de 1812, la Mexicana de 1814, la Ecuatoriana de 1830, o los textos constitucionales argentinos de 1811, 1814 y 1815) adoptaron el unicameralismo gaditano. Los restantes textos optaron por dividir el Legislativo en dos, o incluso en tres cámaras. Así, las Constituciones de Bolivia de 1826 y Perú del mismo año establecieron un Parlamento Tricameral, acercándose al constitucionalismo napoleónico que Simón Bolívar trataba de implantar⁴⁰⁹. El resto de Estados optaron por el bicameralismo, aunque no siempre del mismo signo. En efecto, la Constitución de Venezuela de 1819 optó por un Senado concebido como cámara de equilibrio, tratando, así, de acercarse al sistema de *checks and balances* británico⁴¹⁰. De nuevo Simón Bolívar tenía que ver en esta configuración: el héroe americano había conocido el sistema británico merced a su estancia en Londres y años antes de optar por un sistema de cariz napoleónico hizo suyas las premisas de la *balanced constitution*. En el primer diseño de Colombia, Simón Bolívar quería que se implantase un gobierno que imitase al inglés⁴¹¹, aunque fue en el célebre discurso ante el Congreso de Angostura (15 de febrero de 1819), cuando expuso estas ideas con mayor claridad⁴¹². El resultado fue que el Senado de la Constitución venezolana de 1819 era una cámara moderadora, no territorial⁴¹³. De nuevo el modelo británico se interponía ante el gaditano, mostrando la incompatibilidad entre ambos.

La mayoría de las Constituciones optaron por un Senado que recogiese una representatividad especial de carácter territorial, siguiendo, pues, el modelo norteamericano, aunque también la idea de equilibrio constitucional se hallaba presente: así, gran parte de las Constituciones reconocían el veto recíproco de cada cámara sobre las proposiciones de ley iniciadas en la otra, en aras de lograr mecanismos de *checks and balances*.

Ahora bien, la opción por el bicameralismo no puede llevar, sin más a excluir toda influencia del modelo gaditano sobre la forma de gobierno de los Estados iberoamericanos. Muy al contrario, los artículos gaditanos deambulan por las Constituciones americanas a la hora de determinar la elección y funciones de sus parlamentos nacionales y federales. La primera influencia

notable estriba en el sistema de elección de la Cámara Baja, por cuanto en gran parte de las Constituciones se imitaba, quizás por inercia, el sistema de elección por grados que recogía el texto español de 1812⁴¹⁴. Es más, este procedimiento electoral llegó a extenderse a las elecciones de otros órganos constitucionales, como el Jefe del Estado.

Por lo que respecta a las funciones parlamentarias, sería interminable señalar los puntos de contacto entre la Constitución de 1812 y los documentos americanos, de modo que basta con señalar algunas coincidencias notables, tales como la tarea parlamentaria de promover la educación, la creación de Tribunales y cargos públicos, el establecimiento de las ordenanzas militares, o la promoción de la industria y artes útiles... En la propia configuración de la Segunda Cámara se aprecian las influencias de Cádiz: el Senado asume en muchas ocasiones funciones propias del Consejo de Estado gaditano, actuando, pues, como asesor del Jefe del Estado; en otras ocasiones, hacía las veces de la Diputación Permanente gaditana, imitando sus competencias tanto positivas como negativas⁴¹⁵. De esta forma, las Constituciones que no recogían la figura del Consejo de Estado⁴¹⁶ y de la Diputación Permanente⁴¹⁷ otorgaban al Senado sus conspicuas funciones⁴¹⁸.

Por consiguiente, de ahí puede colegirse que las Constituciones Americanas compartían con el modelo gaditano la idea de que era necesario limitar al poder ejecutivo no sólo a través de las funciones que se le asignaba, sino también mediante órganos de naturaleza directa o indirectamente representativa. América había heredado la desconfianza hacia el Ejecutivo. En la configuración de este poder también existen reminiscencias gaditanas que, de nuevo, se mezclan con los modelos franceses (del directorio y napoleónicos), norteamericano y británico. Así, algunas Constituciones optaron por el modelo consular al establecer un Ejecutivo tripartito (Constitución de Venezuela de 1811, Argentina de 1811 y Constitución de México de 1814); si bien, como puede comprobarse, éste se implantó en las primeras experiencias constitucionales, anteriores a 1820. La tónica general fue, sin embargo, la de establecer un Ejecutivo unipersonal, al que se veía bien como una encarnación republicana del Monarca limitado inglés, bien como un remedo del Presidente norteamericano. Sin embargo, ello no implica considerar que Iberoamérica optó, sin más, por el modelo presidencialista. Antes bien, la organización del Ejecutivo unipersonal responde también a otras influencias, entre las que hay que incluir el modelo gaditano.

Por una parte, y a diferencia de Estados Unidos, muchas Constituciones implantaron la elección parlamentaria del Jefe del Estado, con lo que trataba de lograrse una mayor sujeción al Parlamento⁴¹⁹. Derivado su cargo del Parlamento, el Jefe del Estado no podía hacer valer ante el Legislativo una legitimidad propia que le permitiese tratarlo de igual a igual. Por otra parte, el Ejecutivo no siempre era monista, sino que en la mayor parte de las Constituciones, se establecía un sistema dualista, conforme al cual el Jefe del Estado se apoyaba en ministros que refrendaban sus actos y devenían penalmente responsables⁴²⁰. En la articulación ministerial los ecos gaditanos son más que evidentes; de hecho incluso la denominación de «Secretarios del Despacho» o de «Secretarios de Estado» se utiliza con frecuencia.

De esta forma, el presidencialismo americano no se distanciaba tanto de la Monarquía constitucional española como en una primera ojeada pudiera parecer. El Presidente ejercía sus funciones a través de ministros que, sin formar un Gobierno, refrendaban sus actos y respondían de su conducta, a la par que el Ejecutivo resultaba limitado por las tareas de control que ejercían el Consejo de Estado, la Diputación Permanente o el Senado, cuando estos dos últimos órganos no se recogían.

Por tanto, la desconfianza hacia el Ejecutivo era manifiesta, y así lo traslucen también tanto las competencias limitadas del Presidente como el modo de articular sus relaciones con la Asamblea. En efecto, el Jefe de Estado en la mayoría de las Constituciones americanas aparece privado de muchos poderes que, sin embargo, sí le correspondían al Monarca constitucional español; fundamentalmente significativa es la imposibilidad de declarar por sí solo la guerra, ni de celebrar tratado alguno sin contar con la voluntad parlamentaria. En igual medida, la participación en las tareas legislativas se hallan muy mermadas: no siempre se le reconoce el derecho de veto (Constitución de Nicaragua de 1826) y, cuando se hace, es mucho más limitado que en la Constitución de 1812, por cuanto se puede superar por la Asamblea mediante mayoría cualificada, sin necesidad de que transcurra un período de tiempo de suspensión de la iniciativa. Pero, es más, los constituyentes americanos no sólo trataron de otorgar a su Jefe de Estado menos competencias que al español, sino que en ocasiones tomaron de la Constitución de Cádiz el mecanismo de establecer restricciones expresas, muchas de las cuales (como en la Constitución de 1812) se referían a derechos y libertades⁴²¹.

Los Jefes de Estado americanos, así limitados, eran además responsables penalmente de su conducta; responsabilidad que compartían con sus ministros. De esta forma, se establecía un sistema próximo al que había operado en España durante la vigencia del Segundo Reglamento de la Regencia (Decreto CXXIX, de 26 de enero de 1812), en el que regentes y ministros refrendantes compartían por igual y de forma solidaria la responsabilidad de los actos. El sistema tendía, por tanto, a separarse del modelo norteamericano, puesto que el refrendo y la responsabilidad ministerial evocaban la presencia de ministros activos y no de meros subordinados del Jefe de Estado encargados de cumplir con su voluntad⁴²². En una Monarquía, como era el caso de España, el refrendo suponía un traslado de la responsabilidad, pero en América, la lógica republicana determinaba que el Jefe del Estado fuese responsable, por lo que el refrendo no le eximía de responsabilidad, sino que convertía ésta en solidaria⁴²³.

El bicameralismo permitía que el procedimiento que se utilizase para dirimir la responsabilidad fuese el *impeachment*, de tan arraigada tradición británica y que Estados Unidos había positivizado. Sin embargo, también en este punto muchas constituciones optaron por el modelo gaditano, estableciendo un sistema de acusación parlamentaria y de enjuiciamiento por parte del Tribunal Supremo de Justicia⁴²⁴. En otros casos incluso se constitucionalizaron procedimientos más anacrónicos, como el juicio de residencia⁴²⁵.

En definitiva, el constitucionalismo iberoamericano se había imbuido de la desconfianza hacia el Ejecutivo que había caracterizado la obra de los constituyentes españoles, sin perjuicio, claro está, de la influencia del modelo revolucionario francés. Una desconfianza que implicaba también separar todo lo posible a las instancias ejecutiva y legislativa; de ahí la inexistencia de derecho de disolución o las incompatibilidades parlamentarias (aunque es cierto que suavizadas en algunos textos).

Y, a fin de cerrar el círculo de limitaciones, las constituyentes iberoamericanas optaron por dotar a sus Constituciones de un evidente valor normativo (y no meramente político) a igual que se había hecho con la Constitución de Cádiz. Así, el Jefe del Estado se veía constreñido a jurar respeto a la Constitución formal, articulándose mecanismos a fin de sancionar las infracciones constitucionales⁴²⁶. En este sentido, se reconocía a los individuos la facultad de reclamar la observancia de la Constitución⁴²⁷, correspondiéndole la tutela constitucional, bien a la Asamblea⁴²⁸, bien a la más alta instancia judicial⁴²⁹, al Senado⁴³⁰, o al Consejo de Estado⁴³¹. En la función otorgada a estos dos últimos órganos se puede apreciar la huella del *jury constitutionnaire* de Sieyès: una prueba más de la combinación de elementos gaditanos con otros procedentes de modelos muy distintos.

Esta mixtura, de hecho, fue depurándose con el transcurso del tiempo. Tras influir en las primeras experiencias constitucionales de diversos países europeos y americanos, el modelo gaditano se vio relegado a medida que el constitucionalismo revolucionario se sustituía por soluciones más moderadas y fórmulas de mayor compromiso. Así sucedió en los países europeos donde más había influido el modelo gaditano: Portugal (con la Constitución de 1826), e Italia (con el Estatuto Albertino), optaron por el modelo de Monarquía Constitucional implantado a partir de las *Chartes* de 1814 y 1830. Por su parte, en América el modelo federalista y presidencial socavó poco a poco los elementos que la Constitución de Cádiz había aportado.

Y es que el texto de Cádiz sirvió ante todo a las primeras experiencias constitucionales porque estaba intrínsecamente unido a la idea de independencia, tanto desde una perspectiva política (por las circunstancias de las que surgió) como jurídica (por el reconocimiento de los principios de soberanía e independencia nacional). Al mismo tiempo, el modelo de 1812 tenía notas de «compromiso» con el Antiguo Régimen (confesionalidad, composición estamental del Consejo de Estado, historicismo...) que lo hacían menos radical que los modelos más rupturistas de 1791 y 1793; algo que servía a las corrientes revolucionarias para sortear las imputaciones dirigidas por los grupos conservadores.

Pero estas notas transaccionales no privaban al modelo gaditano de su innegable trasfondo revolucionario, tal y como percibieron los tratadistas ingleses mejor que nadie. También en España había clara conciencia del contenido revolucionario del documento: durante el Trienio Liberal, los moderados pretendieron infructuosamente interpretar el articulado constitucional en un sentido más conservador. Pero eran conscientes de la fatalidad de su propósito, y de ahí que en 1834 optaran por un modelo distinto,

el del Estatuto Real, que entroncaba más con la anglofilia.

El modelo gaditano declina, pues, con el fin de los períodos revolucionarios liberales (las revoluciones democráticas y socialistas irían por otros derroteros), y se consume con las revoluciones europeas de 1820 y con la consolidación de la independencia americana. Pero dejó su impronta en el constitucionalismo del siglo XIX, que respetó algunos de sus artículos y utilizó otros como contramodelo. Y en todo caso, la Constitución de 1812 perduró como mito; como el primer intento de derrocar el Antiguo Régimen.

2010 - Reservados todos los derechos

Permitido el uso sin fines comerciales

[Facilitado por la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes](#)

Súmesese como [voluntario](#) o [donante](#) , para promover el crecimiento y la difusión de la [Biblioteca Virtual Universal](#) www.biblioteca.org.ar

Si se advierte algún tipo de error, o desea realizar alguna sugerencia le solicitamos visite el siguiente [enlace](#). www.biblioteca.org.ar/comentario