

Principios Jurídico-Políticos de la Constitución de Cádiz

Juridical-political Principles of the Constitution of Cadiz

José Antonio RAMOS PASCUA

Universidad de Salamanca

Recibido: 10/04/2013

Aprobado: 02/05/2013

Resumen:

Cumplido ya el bicentenario de la Constitución de 1812, se trata aquí de hacer un balance general de su significación y alcance como expresión de los más altos valores, principios e ideales políticos de la España contemporánea. Los principios jurídico-políticos constitucionalizados en Cádiz, entre los que destaca el de soberanía nacional, el de división de poderes, la protección de los derechos y libertades individuales o la igualdad de todos ante la ley, expresan la filosofía del iusnaturalismo moderno y de la revolución liberal, pero al mismo tiempo tratan de enlazar con los aspectos más democráticos y liberales de la tradición política hispana. Por todo ello, en la historia de la libertad, la democracia y los derechos humanos en nuestro país, la Constitución de Cádiz será siempre un hito insoslayable.

Palabras Clave: Constitución de Cádiz, liberalismo, iusnaturalismo moderno, principios jurídicos y políticos básicos, democracia, derechos fundamentales.

Abstract:

On the occasion of the bicentennial of the Constitution of 1812, this paper is intended to make an overall assessment of its meaning and scope as the highest expression of values, principles and political ideals of contemporary Spain. The legal and political

principles constitutionalized in Cadiz, among which that of national sovereignty, separation of powers, the protection of individual rights and freedoms and equality of all before the law, expressing the philosophy of modern natural law and the liberal revolution, but while trying to connect with the most democratic and liberal political Hispanic tradition. Therefore, in the history of freedom, democracy and human rights in our country, the Constitution of Cadiz will always be a key milestone.

Keywords: Constitution of Cadiz, liberalism, modern natural law, legal and political basic principles, democracy, fundamental rights.

I. Marco histórico: el agotamiento del Antiguo Régimen y la formación de un nuevo orden jurídico-político

Uno de los sucesos desencadenantes de las grandes transformaciones políticas que dieron origen a la España contemporánea es el motín de Aranjuez de 1808, levantamiento popular instigado por ciertos sectores de la nobleza que apoyaban al futuro rey Fernando VII. No tuvo el mismo nivel de dramatismo que la toma de la Bastilla en Francia, pero inició un proceso cuyos resultados fueron igualmente demoledores: el hundimiento de la monarquía absoluta en España. De modo inmediato provocó la caída de Godoy, el odiado valido, al que los amotinados encontraron, en actitud poco digna, bajo las alfombras de su palacio. Pero provocó algo mucho más importante: la renuncia o abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando. Que un rey absoluto, cuyo poder se legitimaba por la gracia de Dios y el derecho de sus padres y no por el consentimiento de su pueblo, se viera forzado a dimitir por causa de un motín más o menos popular era algo inimaginable y revela la profunda crisis en que estaba sumida la monarquía hispánica. Pero revela algo aún más importante: la aparición de un nuevo actor que llegaría a tener un papel protagonista en el escenario político: el pueblo español; un actor que, sobre todo cuando hubo de asumir su propia defensa frente a la invasión francesa, fue tomando conciencia de su importancia como verdadero titular del poder supremo, esto es, de la soberanía. La idea de que la soberanía reside en el pueblo o la nación es precisamente la idea motora de las Cortes de Cádiz y de la Constitución de 1812. Es la idea revolucionaria que va a transformar radicalmente el orden jurídico-político del Antiguo Régimen.

A partir de la abdicación de Carlos IV, rechazada por Napoleón, los acontecimientos se precipitaron. Padre e hijo se trasladaron a Bayona para resolver su disputa dinástica buscando ambos ingenuamente el apoyo francés. Napoleón les indujo a cederle sus derechos a la corona española para transferirlos, a su vez, a su hermano José Bonaparte. Fue una operación habilidosa y formalmente válida conforme a la legalidad vigente, pero políticamente errónea por no contar con la voluntad de ese nuevo protagonista de la historia que había comenzado a desperezarse: el pueblo español. La maniobra napoleónica fue aceptada pasivamente por las autoridades del Antiguo Régimen, por la alta nobleza y el alto clero, pero el resto de la población, pasando por encima de sus gobernantes, se rebeló violentamente. Así fue como estalló la llamada Guerra de la Independencia, que en parte fue también una revolución contra el orden establecido, el absolutismo monárquico.¹

¹ Karl Marx observó agudamente esa reacción diametralmente opuesta de las autoridades del Antiguo Régimen y del pueblo español, destacando que el primer movimiento de aquella guerra se originó espontáneamente en el pueblo, mientras que las clases “superiores” se sometían pacíficamente al yugo extranjero.

Antes de seguir repasando el curso de los acontecimientos, conviene recordar, dado que el objeto de este estudio es la Constitución de 1812, que cuatro años antes, en 1808, se aprobó en Bayona, pequeña ciudad del sur de Francia, una especie de Constitución que pasa por ser la primera de nuestro país. Pero en realidad no lo es, porque ni fue verdaderamente española, en la medida en que se elaboró fuera del territorio nacional a partir de un proyecto presentado por Napoleón, ni fue una verdadera Constitución, sino más bien una carta otorgada; aparte de que prácticamente no llegó a entrar en vigor. Es cierto que el texto de Bayona, una manifestación del despotismo ilustrado o incluso de cierto liberalismo moderado, fue debatido por una reunión de notables, 65 ciudadanos españoles más o menos afrancesados, pero éstos no representaban la voluntad del pueblo español.²

Las revueltas populares contra Napoleón que desencadenaron la guerra, provocaron además un evidente vacío de poder. Ante la actitud pasiva, cuando no colaboracionista con los invasores, de las autoridades del Antiguo Régimen, desconcertadas y paralizadas por la ausencia del rey, la resistencia tuvo que organizarse espontáneamente constituyendo juntas locales y provinciales, que a su vez trataron de coordinarse mediante la creación de una Junta Suprema Central. Esta Junta Central, acuciada por las críticas ante la desastrosa marcha de la guerra, decidió disolverse, cediendo el poder a un Consejo de Regencia que convocó Cortes Generales Extraordinarias. El 24 de septiembre de 1810, tras un proceso electoral irregular por causa de la guerra, se constituyeron la Cortes en Cádiz. Más precisamente en la Isla del León, la actual población de San Fernando. Algunos meses después las Cortes se trasladaron, desde el Teatro Cómico de San Fernando, donde habían iniciado sus trabajos, al Oratorio de San Felipe Neri. Ya este cambio de sede es una indicación simbólica de que la cosa iba en serio; de que aquellas Cortes estaban dispuestas a asumir el poder constituyente, el poder de creación originaria del Derecho.

Es importante tener bien presente que la Constitución elaborada por aquellas Cortes fue un efecto de la guerra; no un producto de laboratorio ideado por intelectuales al margen de la realidad. Fue una Constitución surgida en una ciudad asediada y bombardeada, y en un país al borde del colapso. Precisamente por eso sus creadores se vieron obligados a elaborar una norma moderada, que pudiera resultar aceptable no solo para los liberales sino para todos, y que hiciera posible la adopción de las urgentes reformas que el país necesitaba. En todo caso, es evidente que la revolución realizada por las Cortes de Cádiz, plasmada jurídicamente en la Constitución de 1812, no hubiera sido posible sin aquella guerra que descompuso o neutralizó las anteriores estructuras de poder. Las Cortes habían asumido la dirección de la guerra contra Napoleón, y por eso mismo resultaban intocables. Aprovechando su legitimidad incuestionable, comenzaron a dictar decretos de hondo calado jurídico y de sentido político liberal que fueron prefigurando el contenido de la futura Constitución.

Para empezar, después de afirmar el principio de que la soberanía reside en el pueblo, asumieron la representación del pueblo o la nación española, y en consecuencia asumieron la manifestación máxima de la soberanía, que es el poder legislativo, el poder de dictar las leyes obligatorias para todos. Lo anterior implica la aceptación del principio de división de los poderes del Estado, que siguiendo la clasificación tripartita de Montesquieu, separaron en legislativo, ejecutivo y judicial. El poder ejecutivo, el poder de ejecutar o hacer cumplir las leyes, fue atribuido a la Regencia, mientras estuviera ausente el rey, Fernando VII, cuya renuncia en Bayona se declaró nula, por haberse producido bajo coacción y, sobre todo, por

Cfr. *Revolución en España*, Barcelona, Ariel, 1973, p. 76.

² Vid. el reciente estudio comparativo de MORODO, R., *Las Constituciones de Bayona (1808) y Cádiz (1812). Dos ocasiones frustradas*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, p. 152.

no contar con el consentimiento de la nación. Luego, era la voluntad de la nación, y no ya la del rey, la que verdaderamente importaba. Este matiz contiene en germen toda una revolución política, que se formalizó jurídicamente en el decisivo Decreto del 24 de septiembre de 1810, el mismo día en que las Cortes se constituyeron. Con este Decreto se puso fin a la monarquía absoluta en España y se configuró una monarquía limitada por la soberanía de la nación representada en las Cortes.³ A este primer y revolucionario decreto siguieron en cascada muchos otros de no menor trascendencia. El 15 de octubre del mismo año se proclamó por decreto la igualdad de derechos de todos los españoles, con independencia de que habitaran en la península o en ultramar. En el mes siguiente, también por decreto se garantizó la libertad de expresión de ideas políticas a través de la prensa, sin censura previa. El Decreto del 16 de enero de 1811 fijó los límites del poder ejecutivo. El del 22 de abril del mismo año decretó la abolición de la tortura. El del 6 de agosto decretó la abolición de los señoríos o jurisdicciones señoriales, instituciones características del Antiguo Régimen.

II. La Constitución de 1812

A finales de 1810, el diputado extremeño Antonio Oliveros propuso a las Cortes la designación de una comisión encargada de elaborar un proyecto de Constitución. La Comisión, formada por 13 miembros, quedó presidida por otro diputado extremeño, Diego Muñoz Torrero, clérigo liberal que había sido catedrático de filosofía y rector en la Universidad de Salamanca. Dado que las cuestiones más problemáticas ya habían quedado zanjadas en los decretos antes citados, en poco más de un año y sin grandes discusiones, la Comisión elaboró un proyecto que fue posteriormente debatido y aprobado por el pleno de las Cortes, quedando finalmente promulgada la Constitución el 19 de marzo de 1812. Como era el día de San José, la Constitución se ganó el cariñoso apelativo de “la Pepa”, significativo indicio del entusiasmo popular con que llegó a ser acogida. Anécdotas al margen, la Constitución de Cádiz cimentó los principios básicos que marcan el rumbo de toda nuestra andadura liberal-democrática. Es un auténtico monumento jurídico-político que sentó las bases de un nuevo tipo de organización social, inspirado en nuevos valores, derechos y principios de justicia, muy diferentes de los que inspiraron el Antiguo Régimen.

La Constitución se concebía como una especie de plasmación escrita de la idea iusnaturalista del contrato social. Sería un pacto entre los miembros de un grupo social tendente a regular las condiciones básicas de su vida en común. Para ello, debe expresar la voluntad general o mayoritaria del grupo. Si fuera una imposición de un sector de la ciudadanía sobre otro no sería una verdadera Constitución, o al menos no sería una Constitución sana y no podría esperarse de ella nada bueno. Pues bien, la Constitución de Cádiz, pese a suponer una transformación radical, revolucionaria, en la asignación del poder político, inaugurando una legalidad nueva, que es la del Estado liberal de Derecho, un orden que alteraba radicalmente la estructura política y socioeconómica del país, fue impecable en su aspiración de expresar la voluntad común de los españoles. No fue la Constitución, al menos no inicialmente, un trágala insolente, sino el resultado de una prudente transacción, de una moderación cautelosa que aspiraba a lograr un amplio consenso. Apartándose de cualquier tentación de radicalismo democrático, se presentó modestamente como un intento de conciliar la antigua tradición política española con la

³ No exagera Don Benito Pérez Galdós en uno de sus *Episodios Nacionales*, el dedicado a *Cádiz*, capt. VIII, cuando afirma que al finalizar su discurso Muñoz Torrero, el diputado que sentó las bases del citado decreto, “recibiendo las felicitaciones y aplausos de las tribunas, el siglo decimoctavo había concluido”.

modernidad. De ahí que en ella se mantenga la monarquía, aunque ya no absoluta sino moderada o constitucional, y la confesionalidad católica del Estado, entre otras cosas.

El loable esfuerzo por ampliar el consenso tiene otras explicaciones. En primer lugar, la situación de guerra, que imponía la necesidad imperiosa de mantenerse unidos frente al invasor. En segundo lugar, la debilidad de la burguesía española, la clase social más proclive al liberalismo, frente a la fortaleza de los sectores conservadores, especialmente de la parte más intolerante del clero de la época. Conviene no olvidar que aproximadamente un tercio de los diputados de las Cortes de Cádiz estaba formado por clérigos. También es verdad que no todos eran partidarios del absolutismo, puesto que hubo destacados clérigos liberales, como el propio Muñoz Torrero. Aparte del clero, las Cortes contaban con una nutrida representación de funcionarios, abogados, nobles, militares, etc. Luego, no fueron precisamente un club de burgueses. Conscientes de la debilidad de sus apoyos, los liberales reunidos en Cádiz renunciaron a imponer unilateralmente sus ideales y buscaron permanentemente la moderación, el convencimiento del adversario, el acuerdo con los sectores conservadores, etc.

Dicho esto sobre el talante o significación general de la Constitución doceañista, vamos a desgranar otras de sus características, como su ideología o filosofía subyacente y las fuentes o influencias que en ella se detectan. Se trata de un texto jurídico muy extenso. Consta de 384 artículos que la convierten en la más amplia de todas las Constituciones españolas. A diferencia de las otras Constituciones liberales que la precedieron, como por ejemplo la francesa de 1791, que al ser monárquica, es la más afín a la de Cádiz, ésta no se propuso construir un sistema político radicalmente revolucionario. Se propuso, más bien, adaptar a los nuevos tiempos y necesidades las antiguas leyes fundamentales de la monarquía, a las que se apela en el encabezamiento mismo de la Constitución.

Esta ostensible renuncia a la novedad se afirma prolijamente en el Discurso Preliminar a la Constitución elaborado por la Comisión, pero cuya autoría suele atribuirse a Agustín de Argüelles. Se dice allí que “nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española”.⁴ Algo similar proclama el manifiesto que hicieron las Cortes con motivo de la promulgación de la Constitución: “La religión santa de nuestros mayores, las leyes políticas de los antiguos reinos de España, sus venerables usos y costumbres, todo se halla reunido como ley fundamental en la Constitución política de la monarquía”.

Según este planteamiento, que algunos consideran solo una estrategia retórica para facilitar la aceptación generalizada de la Constitución, las Cortes no habrían asumido un poder constituyente originario sino un poder constituyente constituido, porque reconocieron que la nación ya estaba constituida y contaba con leyes fundamentales. Se trataba solo de reformar esas leyes medievales, anteriores a la época del absolutismo monárquico, para actualizarlas interpretándolas desde un punto de vista liberal-democrático. De igual modo que en Inglaterra la Carta Magna de 1215 fue un precedente del constitucionalismo, puesto que obligaba al rey Juan sin Tierra a reconocer ciertos derechos o privilegios feudales a parte de sus súbditos, en la España medieval existieron precedentes, incluso más antiguos, de limitación del poder del rey por los fueros de sus súbditos; precedentes con los que quisieron enlazar los constituyentes gaditanos.⁵

⁴ Cfr. *Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella*, Univ. de Cádiz, 2012 (reimpresión), p. 2. El texto del Discurso parece ser en su mayor parte obra de Argüelles, aunque contó con la colaboración de José de Espiga y en él trató de reflejar, más que su propio pensamiento, el sentir de la Comisión.

⁵ Baste recordar, por ejemplo, que en 1188 las Cortes de León lograron que el rey Alfonso IX reconociera a

La voluntad manifiesta de continuar la tradición política de la nación anterior al absolutismo, tradición más o menos idealizada, es un rasgo peculiar de la Constitución de Cádiz que permite diferenciarla de las francesas que supuestamente le sirvieron de modelo; las cuales expresan más bien una voluntad revolucionaria de ruptura total con el pasado. En ellas se expresa un racionalismo abstracto ajeno al historicismo de la española. Ese racionalismo abstracto, ciego a las circunstancias históricas concretas de cada pueblo, ya había sido criticado en Inglaterra por Edmund Burke en sus famosas *Reflexiones sobre la Revolución Francesa*, que seguramente conocerían los constituyentes gaditanos. La Constitución de Cádiz, al vincularse voluntariamente con la tradición hispana, tiene un potencial nacionalista o particularista que se aparta de la tendencia o vocación racionalista y universalista de las Constituciones francesas. Éstas proclaman los derechos naturales no solo de los ciudadanos franceses sino de todos los hombres; mientras que la Constitución de Cádiz, más realista o menos filosófica, declara solamente, y de manera muy sobria, los derechos legítimos de los españoles.

Otro rasgo de nuestra Constitución doceañista que marca una diferencia aún más profunda con las Constituciones revolucionarias francesas, de tendencias deístas unas veces, otras veces laicas, cuando no anticatólicas, es su fuerte carácter religioso; más aún, confesionalmente católico y excluyente de cualquier otra religión. Ya en su mismo preámbulo o encabezamiento, la Constitución de Cádiz contiene una solemne invocación que parece más propia de una ceremonia religiosa que de un texto jurídico: “En el nombre de Dios todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor supremo y legislador de la sociedad...” ¿Es esto pura retórica tendente a captar la benevolencia del poderoso sector clerical y aplacar su temible “furia teológica”? (Por utilizar una famosa expresión de Agustín de Argüelles). Parece responder, más que a una estrategia premeditada, a la religiosidad sincera de la mayor parte de los españoles de la época, incluidos los liberales, y a esa voluntad que ya hemos destacado de mantenerse fieles a las tradiciones históricas hispanas.

La vinculación del orden jurídico-político con la religión católica impregna toda la Constitución de 1812, desde los procesos electorales, que deben iniciarse en el ámbito de la parroquia e incluyen varias misas de Espíritu Santo, discursos de autoridades religiosas, y un *Te Deum* final, hasta la instrucción pública, con la obligación de enseñar en las escuelas el catecismo; desde el Derecho procesal, con el mantenimiento de un fuero especial para los eclesiásticos, hasta la composición de ciertos órganos políticos, como el Consejo de Estado, en el que se reserva una representación fija para el clero. Todo ello presidido por el contundente artículo 12 que dice lo siguiente: “La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.”

Teniendo en cuenta las características apuntadas de la Constitución española de 1812 ¿puede seguirse afirmando, como a veces se ha hecho, que es una mera copia de la francesa de 1791? Es cierto que la Constitución francesa de 1791, bastante bien conocida y valorada en la España de la época, establecía, como la de Cádiz, una monarquía limitada por el parlamento, pero no es menos cierto que la española atribuye muchos más poderes al rey que la francesa. Luego, ni siquiera en lo que tienen en común la similitud es demasiado grande. La tesis de la copia servil fue utilizada en su día como arma arrojadiza contra la Constitución de Cádiz. No siempre ha sido, por tanto, un sereno juicio científico sino, a

sus súbditos derechos tales como la inviolabilidad de la vida, del honor, del domicilio y de la propiedad. Cfr. OESTREICH, G. y SOMMERMANN, K., *Pasado y presente de los derechos humanos*, ed. de E. Mikunda, Madrid, Tecnos, 1990, p. 30.

veces, una invectiva interesada. El mismo decreto de 1814 con el que Fernando VII abolía sin contemplaciones la Constitución justificaba la medida por haber copiado dicha Constitución los principios revolucionarios y democráticos de la francesa de 1791. El fraile capuchino Rafael de Vélez, uno de los más tenaces defensores del Antiguo Régimen y de la simbiótica alianza entre el altar y el trono, utilizó ese mismo argumento para desacreditar la Constitución gaditana. Dijo que de sus 384 artículos, 102 habían sido copiados casi al pie de la letra de la francesa de 1791.⁶ Aunque esto fuera exacto, que no lo es, más de dos tercios de los artículos seguirían siendo originales. Pero no son aquí muy relevantes los números. Si realmente hubiera sido la de Cádiz una mera copia de las Constituciones revolucionarias francesas ¿cómo se explicaría la fuerte influencia que ejerció en Italia, Portugal, Alemania o Rusia, y en gran parte de la América hispana? ¿No sería más lógico que todos esos países se hubieran inspirado directamente en las francesas?

Afirmar la especificidad de la Constitución de Cádiz, como creo que puede y debe hacerse, no obliga a negar que el constitucionalismo francés influyera profundamente en ella. Es evidente que, como Constitución liberal que es, la de Cádiz tenía que compartir los principios y valores de las Constituciones revolucionarias francesas; pero su ideología es similar a la latente en la Constitución americana o en la práctica constitucional inglesa, que nuestros liberales tampoco desconocían. Esa comunidad de espíritu o de filosofía es lo que explica su concordancia con el constitucionalismo francés.

III. Filosofía de la Constitución de 1812

Las ideas en que se inspiraron los constituyentes gaditanos fueron básicamente las del iusnaturalismo racionalista o moderno, filosofía dominante entre los pensadores ilustrados y liberales.⁷ Sus rasgos más básicos son el individualismo y el racionalismo basado en la observación de la naturaleza, especialmente de la naturaleza humana. El individualismo, que tiene sus raíces en la Europa del Renacimiento, cuando comienza a intuirse el inmenso valor de la dignidad humana, marca el paso del mundo medieval al moderno. En el mundo moderno ya no se acepta que el todo, la sociedad, sea más importante que sus partes, los individuos. Se piensa más bien que la sociedad, por muy importante que sea, es solo un medio al servicio del hombre, del ser humano individual.

Desde el momento en que se reconocen al individuo, por su intrínseca dignidad humana, unos derechos innatos o naturales, anteriores a su ingreso en sociedad, esa sociedad y todo su poder van a concebirse como productos artificiales, resultantes de una especie de contrato entre los individuos: el contrato social. Si los individuos son libres e iguales por naturaleza, solo su consentimiento puede justificar la existencia de un poder político al que deban estar sometidos. Luego, ese poder procede del consentimiento de todos los que integran cada pueblo o comunidad política y a ellos pertenece. Siendo así, el fin de la sociedad y del poder político no puede ser otro que promover el bienestar o la felicidad de los individuos, asegurando el disfrute de sus derechos naturales.

⁶ Cfr. VELEZ, R., *Apología del Altar y del Trono*, Madrid, Imp. de Cano, 1818, vol. II, p. 195. Sobre la originalidad de la Constitución de Cádiz, vid. SOSPEDRA MARTÍNEZ, M., *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia, Cátedra F. F. Ceriol, 1978.

⁷ Vid., entre otros, JURETSCHKE, H., "Los supuestos históricos e ideológicos de las Cortes de Cádiz", en *Nuestro tiempo*, año II, nº 18, 1955, pp. 17 y ss; MARTÍNEZ QUINTEIRO, E., *Los grupos liberales antes de las Cortes de Cádiz*, Madrid, Narcea, 1977, pp. 89 y ss; FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, CEPyC, 2011, pp. 89-115.

¿Cuáles son esos derechos innatos o naturales del ser humano cuyo disfrute trata de asegurarse entrando en sociedad y sometándose a un poder político? Según explica John Locke, enormemente influyente en el constitucionalismo americano y en el pensamiento liberal en general, tales derechos son la vida, la libertad y la propiedad. ¿Pero cómo mantener la libertad natural estando sometido a unas leyes y a un gobierno? Rousseau ofrece la mejor respuesta a esta pregunta. No pierde la libertad quien obedeciendo las leyes se obedece a sí mismo. Luego, todos los ciudadanos deben tener el mismo derecho a participar en la elaboración de la ley.

Lógicamente, para preservar la libertad individual también es necesario que la ley, la voluntad general, prevalezca sobre la voluntad del gobierno y de cualquier autoridad pública. Para garantizar el predominio o imperio de la ley sobre todos los poderes del Estado, evitando así arbitrariedades y abusos de poder, es necesario dividirlos, separando la función legislativa, de la ejecutiva y de la judicial. Es la división tripartita clásica de los poderes del Estado propuesta por Montesquieu. Al poder judicial le corresponde la función de aplicar la ley para resolver los conflictos jurídicos, los pleitos y litigios que plantean los ciudadanos. Al poder ejecutivo le corresponde la función de gobernar haciendo cumplir la ley. Finalmente, la función principal de dictar la ley, función en la que se manifiesta la soberanía, le corresponde al poder legislativo, al parlamento, integrado por los representantes del pueblo. Pero tampoco el poder legislativo puede actuar arbitrariamente, pues está sometido a la Constitución, norma suprema en la que se reconocen y garantizan los derechos fundamentales e inviolables de los individuos.

En la Constitución de Cádiz se refleja claramente esta filosofía liberal que he reconstruido de forma muy esquemática. El principio del consentimiento de los obligados como justificación del gobierno es el punto de partida más o menos presupuesto de la Constitución. Se refleja, por ejemplo, en el artículo 2, según el cual la nación española es libre e independiente y no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona. La Nación es libre porque los individuos que la componen son libres, y si lo son, solo por su libre consentimiento podrán ser gobernados. Luego, aquí se afirma implícitamente el derecho de los españoles al autogobierno, a dictar las leyes que hayan de obligarles. Y esta es la idea básica de la democracia liberal, que se contrapone en el artículo antes citado a la suposición perversa en que se asienta el absolutismo: la suposición de que los seres humanos, o las naciones en que se agrupan, son patrimonio personal del rey, porque así lo quiere Dios.

La idea o principio de justicia de que el supremo poder político, la soberanía, no es patrimonio de ningún individuo sino de la comunidad en su conjunto, idea ya familiar entre los teólogos-juristas españoles de los siglos XVI y XVII, que también influyeron en los constituyentes gaditanos, se expresa con toda contundencia en el artículo 3 de la Constitución, quizá el más abiertamente revolucionario: “La soberanía reside esencialmente en la Nación”. Es una fórmula, hay que reconocerlo, casi calcada del artículo 3 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, según el cual, “el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación”. La soberanía implica la potestad de crear Derecho, o como dice el mismo artículo 3 de la Constitución de Cádiz: el derecho a establecer las leyes fundamentales.

Dicho en otros términos: corresponde al pueblo el derecho a dotarse de una Constitución y a establecer en ella la forma de gobierno que más le convenga. Esta última fórmula fue propuesta y debatida por las Cortes, aunque finalmente no se introdujo en el texto de la Constitución por esa prudencia o moderación cautelosa siempre presente en el ánimo de los constituyentes gaditanos. Con la fórmula anterior, finalmente descartada, se daba a entender que el pueblo podría, si así lo decidiera, no optar por la monarquía

como forma de gobierno. En este detalle cuidadosamente omitido se advierte la potencialidad revolucionaria del principio de soberanía popular en particular y de la Constitución de Cádiz en general, pese a su apariencia moderada.

Hemos dicho que los artículos 2 y 3 de la Constitución expresan el núcleo de la doctrina liberal. Pero el artículo 1, según el cual “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, no tiene menos importancia desde el punto de vista político, porque implícitamente reconoce la igualdad entre los ciudadanos de la metrópoli y los de las colonias, y sobre todo porque configura la nación española, algo inexistente hasta ese momento. Existían, evidentemente, estructuras políticas en los dominios de la monarquía hispánica, pero no existía la nación española como sujeto colectivo políticamente organizado; esto es, como persona jurídica dispuesta a gobernarse a sí misma. Por esa razón, no exageran quienes afirman que la Constitución de Cádiz es el acta fundacional de la nación española.⁸ Al levantarse en armas contra Napoleón, la nación se constituyó a sí misma como persona moral con voluntad propia, al margen de sus reyes, que habían entregado sus derechos dinásticos al enemigo.

Antes apuntamos la importancia de los derechos naturales del hombre en el iusnaturalismo racionalista y en el pensamiento liberal. Es precisamente porque los seres humanos tienen ciertos derechos innatos e inviolables, como la igual libertad, básicamente, por lo que no se les puede someter al gobierno sin su consentimiento. La Constitución de Cádiz proclama esos derechos esenciales en el artículo siguiente a los tres que ya hemos analizado. En efecto, el artículo 4 garantiza la libertad civil, que es la libertad de acción de cada individuo en el ámbito civil (y al decir civil está advirtiendo tácitamente de que no va a garantizar la libertad religiosa), la propiedad, un derecho que la burguesía liberal no dudaba en calificar como sagrado, “y los demás derechos individuales legítimos”. No se presentan, pues, estos derechos como naturales sino como legítimos, que es una expresión ambigua, porque alude tanto a lo que es justo como a lo que es legal.

Dispersos y casi enmascarados a lo largo de los numerosos artículos de la Constitución se encuentran reconocidos muchos otros derechos más o menos fundamentales. Como concreción de la libertad civil tiene especial importancia la libertad de prensa, reconocida en el art. 371, y que es condición necesaria para el buen funcionamiento de cualquier democracia liberal. No figuran, curiosamente, en la Constitución las libertades de trabajo, de comercio y de industria; libertades de importancia vital para la burguesía, pero fueron pronto reconocidas mediante un Decreto de las Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1813. Otro derecho básico que, sin embargo, no se proclamó de forma abierta sino tácita, es el derecho a la igualdad ante la ley. Está implícito, por ejemplo, en el art. 248, que establece la igualdad de fueros para todos los ciudadanos en los negocios comunes, civiles y criminales, excluyendo así cualquier estatuto privilegiado.

Dentro de los derechos civiles cabe encuadrar las garantías penales y procesales, que forman parte del derecho a la seguridad personal, y que están amplia y generosamente reconocidas en la Constitución gaditana. Destacan aquí el derecho de *habeas corpus*, que consiste en una serie de garantías frente a la detención arbitraria, la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de malos tratos a los presos, etc.⁹ Pueden encontrarse incluso atisbos de derechos que hoy calificaríamos como socio-económicos o culturales, concretamente el derecho a la sanidad y el derecho a la educación. El derecho a la sanidad

⁸ Cfr. DEL REAL, J. A., “El surgimiento constitucional de España como nación”, en *Sobre un hito jurídico: la Constitución de 1812*, ed. por M. A. Chamorro y J. Lozano, Univ. de Jaén, 2012, p. 111.

⁹ Vid. sobre el tema, ROMERO MORENO, J. M., *Proceso y derechos fundamentales en la España del siglo XIX*, Madrid, CEC, 1983.

está implícito en las obligaciones que la Constitución impone a las Cortes y a los ayuntamientos de regular y garantizar la sanidad pública y de cuidar los hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia. El derecho a la educación puede considerarse implícito en la obligación de las Cortes de organizar la enseñanza pública, en el deber de las Diputaciones provinciales de promover la educación de la juventud, y en la obligación de los ayuntamientos de cuidar de las escuelas de primeras letras.

También es significativo de la filosofía que anima la Constitución el artículo 13, que declara la finalidad de la sociedad política, deslizándose implícitamente la idea de que la sociedad es una creación humana voluntaria. Se lee en dicho artículo que “el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”. Algunos estudiosos de la Constitución, como el Profesor Pérez Luño, advirtiendo que la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 atribuía a la asociación política una finalidad distinta, concretamente la conservación de los derechos naturales, sugieren la posible influencia en los constituyentes gaditanos del utilitarismo de Jeremy Bentham, para quien el principio u objetivo fundamental de la moral y la política era lograr el máximo bienestar o felicidad para el mayor número posible de personas.¹⁰

La influencia de Bentham es notoria y creciente en el liberalismo español a medida que avanza el siglo XIX. Cabe recordar, a modo de indicio, que en la Universidad de Salamanca, de la que procedían tres miembros de la Comisión constitucional, uno de ellos su activo Presidente, Muñoz Torrero, existió un influyente círculo de discípulos y seguidores de Bentham. Pero creo que no es necesario buscar en Bentham, ni en Jovellanos como proponen otros autores, la filiación del artículo 13. Y no lo es porque ya el constitucionalismo norteamericano declaraba la felicidad, o al menos el derecho a perseguirla, uno de los derechos naturales del hombre; y también el encabezamiento de la Declaración de derechos francesa, antes citada, alude al bienestar de todos como objetivo último. Así pues, la declaración del artículo 13 de la Constitución de Cádiz puede enraizarse en las propias bases ideológicas del liberalismo, que son su principal fuente de inspiración, junto con la tradición histórica española.

IV. Deberes fundamentales de los españoles

Otro elemento característico de la Constitución de 1812 en el que los comentaristas no han insistido mucho, pero que arrastra una fuerte carga ideológica o valorativa, es la declaración de deberes fundamentales de los españoles. Con frecuencia se reprocha a quienes reclaman constantemente sus derechos o apelan permanentemente a los derechos humanos, que olviden la contrapartida implícita en todo derecho: el deber de otra u otras personas. No puede haber derechos sin deberes correlativos, y sin embargo es bastante habitual acordarse de los primeros y olvidarse de los segundos. Los constituyentes de Cádiz, que fueron parcos en la proclamación de los derechos de los españoles, no se olvidaron de recordarles sus principales deberes y responsabilidades.

¹⁰ Cfr. PÉREZ LUÑO, A. E., “Los derechos fundamentales en la Constitución de Cádiz de 1812”, en *La filosofía del Derecho en perspectiva histórica. Estudios conmemorativos del 65 aniversario del autor*, coord. por R. González-Tablas, Univ. de Sevilla, 2009, p. 247-8. Sobre la influencia de Bentham en el constitucionalismo doceañista, vid. ESCAMILLA, M., “Bentham en Cádiz. Apuntes previos a un estudio”, en *Utilitarismo y constitucionalismo. La ocasión de 1812*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 113-46.

El artículo 6, muchas veces ridiculizado como paradigma insuperable de brindis al sol, impone a los españoles el “amor a la patria y el deber de ser justos y benéficos”. Ciertamente, el amor, cualquier amor y también el amor a la patria, es un sentimiento espontáneo que nada ni nadie puede imponer; al igual que no pueden imponerse jurídicamente las virtudes personales. Pero no es superflua la proclamación de los valores, virtudes o principios básicos que deben orientar la actuación de los ciudadanos y de las autoridades públicas. Si el artículo 1 de la Constitución Española actualmente vigente proclama como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, no debe extrañar que el artículo 6 de la Constitución de Cádiz destaque igualmente los valores del amor a la patria, la justicia y la beneficencia. Por supuesto, también pueden incluirse entre los valores superiores de la Constitución de Cádiz, la libertad y la propiedad, proclamados en el artículo 4, y algunos más, como el respeto a la ley y la igualdad contributiva, deducibles de los deberes fundamentales de los españoles.

El artículo 7, obligando a todos a respetar y obedecer la Constitución, las leyes y las autoridades, prefigura o anuncia el principio del imperio de la ley. Más aún, al mencionar a la Constitución antes que a la ley, parece sugerir su prioridad o superioridad jerárquica. La obediencia a la Constitución y a la ley se impone incluso al monarca. De ahí que el artículo 14 declare que el Gobierno de la nación es una monarquía moderada. Moderada, se entiende, por la Constitución y por la ley. El artículo 8, que presupone el principio de igualdad de todos ante la ley, principio éste que los constituyentes gaditanos no quisieron proclamar explícitamente, obliga a todos los españoles sin distinción a contribuir, en proporción de sus haberes, para sufragar los gastos del Estado. Finalmente, el artículo 9, en el que resuenan los clamores bélicos del momento, obliga a todo español a defender la patria con las armas cuando sea llamado por la ley.

V.- Otros principios político-jurídicos básicos

El principio de división de poderes, que busca el equilibrio y el freno recíproco entre las autoridades del Estado para evitar el despotismo y la arbitrariedad del Antiguo Régimen, fue introducido por vez primera en el Derecho español por las Cortes de Cádiz en un decreto preconstitucional de 1810. Los liberales eran plenamente conscientes de la importancia central de la separación de poderes. Argüelles lo expresó claramente en el Discurso Preliminar. Allí donde el ejercicio de toda autoridad, viene a decir, esté concentrado en una sola mano, no puede haber libertad, ni seguridad, y por lo mismo justicia, ni prosperidad.¹¹ Seguramente resonaba en su memoria el famoso artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, donde se dice que una sociedad sin separación de poderes carece de Constitución. Ciertamente, sería una sociedad sin defensas frente al poder arbitrario.

La Constitución de 1812 aplicó el principio de división de poderes en el Capítulo III, que refleja la división tripartita moderna de los poderes del Estado en legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo, el más relevante de los tres, puesto que se encarga de elaborar las leyes que los otros poderes deben aplicar y ejecutar, se atribuyó a las Cortes. En ellas, que representan al pueblo español, éste se autoimpone las leyes que le obligan, y por eso mismo, por ser normas autoimpuestas, son compatibles con la libertad. Conviene advertir que la separación de poderes diseñada por la Constitución de 1812 no es rígida sino flexible. Baste saber que el artículo 15 atribuye la potestad de hacer las leyes a las Cortes con el rey. Se concede, por tanto, al rey, además del poder ejecutivo, la potestad de hacer

¹¹ Cfr. ARGÜELLES, A., *Discurso preliminar*, op. cit., p 22.

cumplir las leyes, una participación no desdeñable en el poder legislativo. Una vez más, se justificó esa prerrogativa regia en el respeto a la tradición histórica hispana. La participación del rey en el poder legislativo se concreta sobre todo en que a él le correspondía sancionar las leyes, cosa que, con ciertas limitaciones, podía negarse a hacer, ejerciendo así una especie de derecho de veto. Lo mismo que puede hacer el presidente de los EE. UU., como oportunamente recordó Argüelles. Esta prerrogativa regia resultó disfuncional durante el trienio liberal (en el que la Constitución de Cádiz estuvo vigente), pues el rey, haciendo uso de su poder de veto, pudo bloquear las leyes que no eran de su agrado.

En cuanto al poder judicial, que es el poder de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, según dice el artículo 17 de la Constitución, le corresponde a los tribunales establecidos por la ley. Conviene decir algo más sobre el poder legislativo, principal manifestación de la soberanía; poder legislativo que la Constitución atribuye a las Cortes, o a las Cortes con el rey, para ser más precisos. Estas Cortes fueron unicamerales, a fin de conjurar el peligro de que una segunda cámara sirviera para defender los privilegios de la nobleza y el clero. Es, pues, el principio de igualdad ante la ley el que late tras este diseño. La misma exigencia de justicia justifica la adopción del principio representativo. El artículo 27 lo expresa claramente al declarar que “las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación nombrados por los ciudadanos”. En el mismo sentido, el artículo 100 proclama que los diputados a Cortes son “representantes de la Nación española”. Es tanto como decir que los diputados no representan a sus electores o votantes, ni a un estamento o clase social determinada, como la nobleza o el clero, sino a la comunidad política en su conjunto. Los diputados no podían defender los privilegios o intereses particulares de algunos, sino solo los intereses generales de la nación. Aquí se advierte una clara fractura respecto a la tradición histórica que supuestamente se quería restaurar; pues en ella las Cortes siempre habían estado formadas por los tres estamentos tradicionales: la nobleza, el clero y el pueblo llano, cada uno defendiendo sus propios intereses.

También en el sufragio, es decir, en la elección de los diputados que forman las Cortes, se manifiesta el principio de igualdad, al menos en cierta medida; una medida que nos parecerá gravemente insuficiente si juzgamos la Constitución de Cádiz a partir de nuestros valores y circunstancias actuales, pero no si la situamos en su contexto histórico. Hay que distinguir entre sufragio activo y sufragio pasivo. El primero, el activo, alude a la capacidad de elegir a los diputados; mientras que el segundo, el pasivo, alude a la capacidad para ser elegido diputado en Cortes. El sufragio activo previsto por la Constitución de Cádiz parece universal y no censitario, porque se atribuye a todos los ciudadanos. Todos los ciudadanos españoles podían participar en la elección de los diputados en Cortes. Resulta sorprendente que una Constitución liberal del siglo XIX no exija que los electores sean propietarios. Pero el espejismo se desvanece cuando reparamos en que no tenían la consideración de ciudadanos, ni por tanto podían votar, la mujeres, los sirvientes domésticos y los que no tuvieran modo de vivir conocido, las personas de raza negra y sus descendientes, etc.

En cuanto al sufragio pasivo, la Constitución de Cádiz es aún más restrictiva. Cualquier ciudadano que aspirara a ser elegido diputado debía tener, entre otros requisitos, una cierta renta anual, que las Cortes tendrían que concretar en el futuro. Aun con las limitaciones apuntadas, la incipiente universalidad o notable amplitud del sufragio da a la Constitución de Cádiz cierto aire democrático; lo cual se explica por las circunstancias un tanto anárquicas en que fue redactada. Surgió en medio de una guerra con fuerte protagonismo popular, en una situación de vacío de poder, con el rey ausente y las estructuras políticas tradicionales prácticamente disueltas.

Junto a la amplitud del sufragio hay otro elemento en la Constitución de Cádiz de intensa connotación democrática, y es la publicidad o voluntad de transparencia. Decía Norberto Bobbio que la democracia es el poder en público. La democracia es la forma de gobierno que se desarrolla con plena transparencia, de tal modo que los ciudadanos puedan saber cómo, dónde y por qué se toma cada decisión política.¹² En las democracias actuales, la exigencia de visibilidad del poder se cumple mediante la publicidad de las deliberaciones parlamentarias y mediante la prensa libre. Ambas cosas están garantizadas en la Constitución de Cádiz. El artículo 126 prescribe que “las sesiones de las Cortes serán públicas, y solo en los casos que exijan reserva, podrá celebrarse sesión secreta”. El Discurso preliminar ensalza el valor de la publicidad de los debates parlamentarios como garantía de rectitud, firmeza y acierto en la actuación de los diputados. La publicidad, se afirma allí, convierte a las Cortes en santuario de la verdad y de la sabiduría abierto a la Nación.¹³

En cuanto a la libertad de prensa, el artículo 371, ya antes citado, reconoce a todos la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin censura previa. Con esta insistencia en la publicidad, característicamente democrática, los liberales aspiraban a configurar una opinión pública bien informada (y, por supuesto, favorable al liberalismo) que pudiera ejercer una especie de control moral sobre el poder político, haciendo imposible la arbitrariedad y el secretismo, rasgos típicos de los sistemas despóticos. En los debates constitucionales, Argüelles apuntó claramente ese ambicioso objetivo que en el fondo aspiraba a provocar una gran revolución moral capaz de desterrar el absolutismo para siempre.

Una institución peculiar de la Constitución gaditana, no prevista por las Constituciones revolucionarias francesas, es la creación de una diputación permanente de las Cortes para velar por la observancia de la Constitución. Salvando todas las distancias y dejando volar un poco la imaginación, podría encontrarse aquí un atisbo de la función que actualmente ejerce el Tribunal Constitucional, encargado también de velar por el cumplimiento de la Constitución.¹⁴ Lo cierto es que la propia Constitución intentó crear un órgano capaz de frenar las infracciones que la vulneraran. Aspiraba así a convertirse en una verdadera norma jurídica operante. Sus creadores no querían que se convirtiera en papel mojado o en un simple programa de buenas intenciones, que fue el triste destino de gran parte de las Constituciones del siglo XIX.¹⁵ En este mismo sentido puede interpretarse la rigidez que caracteriza a la Constitución de Cádiz. Es rígida porque prevé un procedimiento para su propia reforma tan complicado y exigente que hace casi imposible cualquier modificación. Eso implica que la Constitución no está a la merced de las mayorías parlamentarias cambiantes. En otras palabras, la Constitución es una norma que realmente obliga a las Cortes, puesto que les resultaría muy difícil cambiarla si quisieran prescindir de alguna norma que les resultara incómoda.

¹² Cfr. BOBBIO, N., *Teoría general de la política*, ed. de M. Bovero, Madrid, Trotta, 2003, pp. 418 y ss.

¹³ ARGÜELLES, A., *Discurso preliminar*, op. cit., p. 42

¹⁴ Así lo ha sugerido, p. e., ROMANO, A., “Cadice como modelo costituzionale per l’Europa liberale e antinapoleonica”, en *Costituzione politica della monarchia spagnuola*, Messina, Rubbettino, 2000.

¹⁵ Vid. sobre el tema, LORENTE SARIÑENA, M., *Las infracciones a la Constitución de 1812: un mecanismo de defensa de la Constitución*, Madrid, CEC, 1988; RUIZ RUIZ, J. J., “La protección de los derechos en la Constitución de Cádiz mediante leyes sabias y justas”, en *Sobre un hito jurídico: la Constitución de 1812*, loc. cit., p. 243.

Otra innovación importante que introdujo la Constitución de Cádiz en nuestro Derecho es la codificación. Su artículo 258 establece que “el Código civil y criminal y el de comercio serán unos mismos para toda la monarquía”. Al ordenar la unificación y sistematización en códigos del Derecho vigente, la Constitución de Cádiz trataba de asegurar un valor de enorme importancia en la sociedad contemporánea, el valor de la seguridad jurídica; pues sin seguridad jurídica, sin certeza en lo que el Derecho prescribe, la vida económica no puede desarrollarse fluidamente.

Destacaré, para terminar, otros dos principios constitucionales que pueden resultar curiosos por su actualidad: los denominaré principio de equilibrio presupuestario y principio de solidaridad interterritorial. El 27 de septiembre de 2011 se reformó la Constitución española vigente para consagrar el valor de la estabilidad presupuestaria con el fin de evitar un déficit excesivo en las cuentas públicas. Una idea similar se apuntaba en el artículo 340 de la Constitución de 1812: “Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público de todos los ramos”. En cuanto a la solidaridad entre regiones ricas y pobres de España, otro caballo de batalla que a todos nos resulta familiar, el artículo 344 ordenaba a las Cortes aprobar la distribución de la cuota de contribución entre las provincias, advirtiendo que a cada una de ellas se debe asignar el cupo correspondiente a su riqueza.

VI. Conclusión

En el breve lapso de tiempo en que la Constitución de Cádiz estuvo en vigor, apenas seis años repartidos en tres periodos distintos, su eficacia práctica no pudo ser muy grande. Pero por encima de su efectividad como norma vigente, está su valor como ideal político-jurídico. Fue el texto que inició y marcó el rumbo de la democracia liberal en España. Trazó un camino que todavía hoy seguimos recorriendo. Entre sus grandes logros históricos destaca la abolición de la tortura, de la Inquisición, de los privilegios, etc. También se le han achacado deficiencias no pequeñas, como la intolerancia religiosa, cierta discriminación racial o el desconocimiento de los derechos de la mujer;¹⁶ puntos débiles que se pueden explicar, aunque nunca justificar, por las circunstancias de la época. Ninguna creación cultural, o muy pocas, puede sobreponerse a las circunstancias de su tiempo.

Pero todos estos méritos y defectos quedan atrás como hitos históricos más o menos superados. El valor perdurable de la Constitución de Cádiz y la razón por la que sigue mereciendo la atención de los estudiosos debe buscarse en los principios de justicia o valores ético-políticos que consagró jurídicamente por vez primera en España: la soberanía nacional, la división de poderes, la libertad e igualdad de las personas y otros derechos esenciales que se fundamentan últimamente en la dignidad humana. Son valores en los que seguimos creyendo; de manera que la Constitución de Cádiz fue, es y seguirá siendo la más antigua ejecutoria de nuestra libertad y de nuestros derechos.

¹⁶ “Cádiz resulta religiosamente integrista y políticamente colonialista, económicamente esclavista, socialmente elitista y biológicamente machogenética (...) ¿Cómo he podido entonces afirmar que 1812 es cuna de la Nación de 1978? Es cierto. Lo he hecho.” Cfr. CLAVERO, B., “Cádiz en España: signo constitucional, balance historiográfico, saldo ciudadano”, epílogo a la obra de GARRIGA, C. y LORENTE, M., *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, Madrid, CEPyC, 2007, p. 514.