

En el bicentenario de la Constitución de 1812: la primera revolución liberal y el nacimiento de la nación española

43 Regap

ROBERTO BLANCO VALDÉS
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela

Regap

1 Cádiz en la vanguardia del constitucionalismo

El primer motivo por el que la Constitución de 1812 tuvo en su momento, y tiene aún, vista en perspectiva, la extraordinaria relevancia que nadie le discute, guarda directa relación con su gran precocidad, es decir, con el hecho de que el texto de Cádiz fue uno de los primeros que se aprobaron en Europa, o, lo que a los efectos viene a ser lo mismo, uno de los primeros que se aprobaron en el mundo. Como es sabido, la primogenitura corresponde a este respecto a las Constituciones adoptadas del otro lado del Atlántico por las colonias de Nueva Inglaterra después de que el 4 de julio de 1776 se produjese la Declaración de Independencia. Aquellas Constituciones fueron, en todo caso, el antecedente inmediato de la que los delegados de los distintos estados de la Confederación aprobarían en 1787 en Filadelfia, ley fundamental que dio lugar al nacimiento de los Estados Unidos y documento al que, por ello, suele atribuírsele con sólidas razones el carácter de norma jurídica fundadora del constitucionalismo. Dos años después de celebrarse la Convención constituyente de los norteamericanos estalló en Francia la Revolución, que iba a estar en el origen de la aprobación de hasta siete textos constitucionales, alguno de los cuales no llegó nunca a aplicarse: las tres Constituciones del período revolucionario (1791, 1793 o Constitución del año I y 1795 o Constitución del año III) y las cuatro del Imperio: Constitución del año VIII, Senadoconsultos de los años X y XII y Acta Adicional a las Constituciones del Imperio, de 1815.

No debe olvidarse, ciertamente, que, de forma paralela a lo que ya había ocurrido en la península itálica durante el llamado Trienio Jacobino (1796-1799) —período en el que aprobaron bajo el impulso de los revolucionarios franceses varios textos constitucionales, como



los de la República de Bolonia (1796), la República Cisalpina (1797), la República Romana (1798) o la República Napolitana (1799)— y, sobre todo, a lo acontecido poco después tanto en los territorios italianos como en los territorios alemanes, donde la ocupación napoleónica estuvo también en el origen de la adopción de diferentes textos constitucionales (entre otros, en Italia, los de la República de Luca, de 1801; la República Lígur, de 1802; o el Reino de Nápoles y Sicilia, de 1808; y en Alemania, los del Reino de Westaflia, de 1807; del reino de Baviera, de 1808; o del Ducado de Sajonia-Weimar, de 1809). Los franceses impusieron a España una Constitución que se aprobó cuatro años antes de que se adoptase la de Cádiz: el conocido como Estatuto de Bayona, de 1808. Pero, por razones evidentes —el carácter impuesto del Estatuto de Bayona y la naturaleza soberana de la Constitución de Cádiz—, será este último documento y no el aprobado bajo el impulso de los franceses ocupantes, el que, de forma prácticamente unánime, se considera la primera Constitución de nuestra historia.

Antes de ella no hubo, pues, más textos constitucionales en Europa dignos de ese nombre que los aprobados en Francia, dado que los impulsados en otros lugares por los revolucionarios franceses o los impuestos por Napoleón Bonaparte tuvieron todos una vigencia escasa o nula y no fueron casi nunca el resultado de auténticos procesos constituyentes soberanos. Sea como fuere, con esas excepciones, y la de la Constitución sueca de 1809, ninguna de las aprobadas en nuestro continente fue temporalmente anterior a la de Cádiz, que forma parte además, junto con la francesa de 1791 y la portuguesa de 1822, de la triada de grandes textos del constitucionalismo revolucionario. Es verdad, claro, que el texto de 1812, que se juró por las autoridades de muchos de los territorios de la América hispana y llegó a estar vigente, de forma más o menos real, en consecuencia, en un espacio que abarcaba en torno a los 10.000.000 kilómetros cuadrados¹, se aplicó en la España peninsular, como el francés y el portugués que acabo de citar en sus países respectivos, durante un período bastante reducido: sólo entre 1812 y 1814, cuando fue derogado *manu militari* por el rey Fernando VII, que restauró el absolutismo en la segunda de esas fechas a través del decreto antes aludido; entre 1820 y 1823, durante el llamado Trienio Liberal, al que puso fin, asimismo, una intervención militar extranjera a favor de la monarquía absoluta fernandina; y, apenas unos meses, entre 1836 y 1837, mientras se preparaba una reforma del texto de 1812 que daría lugar a un documento muy distinto: el de 1837. Es verdad, también, que la Constitución gaditana, al igual que las francesas de 1791, 1793 y 1795 o la portuguesa de 1822, respondían a un modelo político —el del constitucionalismo revolucionario ya aludido— que resulta incomprensible fuera de la específica coyuntura de las revoluciones liberales de los países del sur de Europa, modelo que será, por ello, barrido en esos tres lugares tras la reacción monárquica que subsiguió al Congreso de Viena; y es verdad, en fin, que, como consecuencia de ese profundo cambio histórico, muchas de las instituciones y principios de aquel constitucionalismo originario serán inencontrables en el de las monarquías limitadas, que, con muy pocas excepciones, dominaron la vida política europea desde la caída de Napoleón hasta el último tercio del siglo XIX. Pero todo ello no reduce la importancia de una Constitución que avanza un largo trecho en relación con las de la monarquía constitucional, dominantes en el tramo central del siglo XIX, y que fija unos principios que sólo lograrán asentarse definitivamente un siglo después y al servicio de la construcción de los regímenes políticos del constitucionalismo democrático.

1 Tomo ese dato de la exposición realizada por el constitucionalista argentino Néstor Sangüés en el X Congreso de la Asociación de Constitucionalistas Españoles sobre el tema «La proyección de la Constitución de Cádiz en las Américas».

2 La primera revolución liberal como revolución nacional

El Estado nacional nace en España en un contexto de crisis verdaderamente excepcional: de profunda crisis política y de trágica crisis militar². Y es que tras la ocupación, en 1808, del territorio español peninsular por las tropas napoleónicas cae la monarquía borbónica y se derrumban literalmente las instituciones del absolutismo, arrasadas, en un frente, por el ejército invasor y, en el otro, por el imparable empuje de las nuevas instituciones populares (las Juntas) surgidas de la sociedad con la finalidad de organizar la resistencia frente al ejército invasor. Pero esa crisis política no será más que el preludeo de una larga guerra —la primera de carácter *nacional* que libra España— que, como no podía ser de otra manera, condicionará los orígenes de la Revolución liberal que estalla como respuesta a la invasión. Después de muchos avatares, y tras dos años de durísimos combates entre las tropas francesas y los resistentes españoles, organizados en gran medida en la denominada «guerra de guerrillas», el 24 de septiembre de 1810 se abren en Cádiz nuestras primeras Cortes liberales, cuyo decreto inaugural expresa a la perfección la naturaleza del nuevo poder que acaba de nacer: «Los Diputados que componen este Congreso, y que representan a la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, y que reside en ellos la soberanía nacional [...] No conviniendo queden reunidos el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, declaran las Cortes generales y extraordinarias que se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión». Soberanía nacional y división de poderes, resumían, pues, como puede observarse en proclama tan escueta, la esencia de un programa revolucionario del que las Cortes se convertirán muy pronto en portadoras. Y así, aunque la labor de esas Cortes fue ingente en todos los terrenos, desde la esfera de la legislación hasta la de la dirección de la guerra y la gobernación del nuevo Estado que empezaba a construirse en condiciones de gran dificultad, su producto jurídico y político más sobresaliente, aquel por el que su existencia quedaría inscrita en la memoria de las generaciones venideras, será sin duda la Constitución de 1812³, que, además de inaugurar en España el constitucionalismo, según ya se ha apuntado, supone la aparición, en sentido estricto, de nuestro Estado nacional.

De hecho, y pese a su corta vigencia temporal en comparación con las Constituciones españolas del moderantismo y de la Restauración (las de 1845 y 1876), el texto gaditano resultó tan relevante históricamente porque, más allá de las peculiaridades propias de su concreta circunstancia, va a formular todo un conjunto de principios de entre los que destaca, sin duda, el de la soberanía nacional, expresión última de la formulación jurídica del concepto revolucionario de nación. En efecto, pese a denominarse oficialmente «Constitución política de la Monarquía española», el texto de 1812 proclamaba con una rotundidad extraordinaria el principio basililar de la soberanía nacional en su artículo 3º («La soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta el derecho de establecer sus leyes fundamentales») y, lo que es más importante, dedicaba el primer capítulo del primero de sus títulos a la nación española y a los españoles, realidades que nacían así en su formulación contemporánea. La nación era concebida constitucionalmente como «la reunión de

2 Véase Antonio Elorza (edit.), *Luz de tinieblas. Nación, independencia y libertad en 1808*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

3 La bibliografía sobre el período gaditano, las Cortes y su Constitución es muy amplia. El profesor Fernando Reviriego Picón ha elaborado una exhaustiva relación en la que se incluyen libros, artículos, folletos, etc., que puede consultarse en la página web de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: (http://bib.cervantesvirtual.com/portal/1812/bibliografia_8.shtml). Tres obras tienen, de todos modos, un especial interés: las de Miguel Artola y Rafael Flaquer Montequí, *La Constitución de 1812*, Madrid, Iustel, 2008; Joaquín Varela-Suances Carpegna, *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª edición, 2011; e Ignacio Fernández Sarasola, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.



todos los españoles de ambos hemisferios» (art. 1º), una entidad «libre e independiente», que no era ni podía ser «patrimonio de ninguna familia ni persona» (art. 2º) y que estaba «obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de los individuos que la componen» (art. 4º). En cuanto a los españoles, a los que se dedicaba el capítulo II del mismo título I, tras enumerar los diferentes grupos que tendrían legalmente esa condición (art. 5º), la Constitución fijaba para ellos toda una serie de obligaciones que ponían de relieve que, con ellas, se estaba describiendo su condición de ciudadanos: el amor a la patria (art. 6º), la lealtad a la Constitución y la obediencia a las leyes (art. 7º), la contribución en proporción a sus haberes para los gastos del Estado (art. 8º) y, como culminación de todo ello, la defensa de la patria con las armas cuando fuera llamado por la ley (art. 9º).

Pero no es sólo en la conversión de los súbditos del rey en ciudadanos de la nación y en la configuración de aquella como una entidad libre nacida de la reunión de hombres libres igualmente, donde se expresa el carácter eminentemente nacional de un texto constitucional que alumbra una novedad auténticamente revolucionaria: los términos «nación», «nacional» (o su plural, «nacionales») aparece por doquier en la Constitución (hasta en 37 ocasiones) en relación con declaraciones básicas de la norma constitucional. Sin pretensión de ser exhaustivos, y como mera muestra, sirvan de ejemplo las siguientes, todas ellas expresivas de que la nación (española) pasaba a conformarse como la base, no sólo territorial, sino también política esencial del nuevo Estado que nació con la Constitución: las Cortes constituyentes tendrían por objeto «promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación» (preámbulo); «la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica» (art. 12); «el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación» (art. 13); «el Gobierno de la Nación española es una monarquía moderada hereditaria» (art. 14); «las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación» (art. 27); «la base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios» (art. 28); «no puede el rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin el consentimiento de las Cortes» (art. 172-7ª); «si llegaran a extinguirse todas las líneas [sucesorias] que aquí se señalan, las Cortes harán nuevos llamamientos, como vean que más importa a la Nación» (art. 182); «habrá una tesorería general para toda la Nación» (art. 345); «habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior» (art. 356), o, en fin, «habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, en proporción a su población y circunstancias» (art. 362).

En todo caso, al sentar las bases de un Estado nacional la Constitución de 1812 sienta también, respondiendo a las necesidades de la época, las de un Estado centralizado capaz de acabar con la trama de poderes privados intermedios del Antiguo Régimen característicos del orden feudo-estamental: de ahí las medidas de las Cortes gaditanas decretando la supresión de los señoríos y la abolición de los gremios, estableciendo la libertad de trabajo o abriendo camino a las primeras tentativas de desamortización y reforma agraria. Es ésta una cuestión que debe subrayarse de igual modo que las apuntadas previamente. Y ello porque el Estado nacional que nace en 1812 aspira a culminar aquel proceso de monopolización de recursos de todo tipo (burocráticos, fiscales, militares y jurisdiccionales) al que más tarde, y con pretensiones de describir un proceso general, habrá de referirse Tocqueville al destacar que con las Revoluciones liberales «todos los poderes parecen acudir por sí solos hacia el centro, se acumulan en él con una rapidez sorprendente y el estado alcanza de golpe los límites extremos de su fuerza, mientras que los particulares se dejan caer en un instante hasta el último grado de su debilidad»⁴. La Constitución de Cádiz incorpora también ese

4 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Madrid, Aguilar, 1989, tomo II, p. 346.

objetivo, pero la capacidad de dominio político y social del Estado centralizado que allí se prefigura va a estar corregida y controlada por toda una serie de elementos internos de equilibrio de poderes que marcarán diferencias sustanciales entre el modelo del liberalismo revolucionario español y los dos que después lo subsiguieron: primero, el proyecto de los moderados y, más tarde, y culminándolo, el del régimen político de la Restauración.

En efecto, el texto gaditano, sustancialmente diferente de todos los textos monárquicos aprobados en España durante el siglo XIX (el Estatuto Real de 1834 y las Constituciones de 1837, 1845, no promulgada de 1856, 1869 y 1876)⁵ establecía un complejo sistema de contrapesos derivado de la existencia de instituciones sociales y de órganos estatales que limitaban una voluntad centralizadora que resultaba, sin duda, ineludible en tanto que factor fundamental para la construcción del nuevo Estado liberal. El primero de los elementos característico del sistema referido era el relativo al equilibrio entre unas Cortes unicamerales elegidas por sufragio universal masculino en varios grados (donde el poder de la cámara baja no estaría, por tanto, limitado por el de una cámara alta de naturaleza aristocrática u oligárquica) y el monarca, respectivamente titulares del poder legislativo y el poder ejecutivo: un sistema de balanza de poderes que, como veremos un poco más abajo, era tan favorable para el órgano parlamentario como desfavorable para el rey. Un elemento adicional de equilibrio institucional se derivaba en el texto gaditano de las previsiones sobre la forma de gobernación de las provincias y los pueblos que en él se contenía. Ciertamente, mientras que el gobierno de las primeras quedaría en manos de un Jefe Político que, a imitación de los Prefectos franceses, sería nombrado por el poder ejecutivo con el objetivo de hacer efectiva su política en los territorios provinciales (art. 324), el gobierno de los pueblos se confiaba a ayuntamientos elegidos por sufragio universal masculino indirecto (arts. 313-314). El freno institucional a la tendencia centralizadora que suponía con toda claridad la existencia de los Jefes Políticos (antecedente de los futuros Gobernadores Civiles de las provincias españolas), no se derivaba exclusivamente, por lo demás, de la existencia de ayuntamientos populares, sino también del hecho de que los mismos delegados gubernativos en las provincias estarían controlados en cada una de ellas por Diputaciones Provinciales de naturaleza popular, pues serían elegidas por los mismos electores provinciales que designarían a los diputados en las Cortes (art. 328). La autonomía local y el control político de los agentes políticos del rey en las provincias se configuraban, en suma, como un potente medio de equilibrio interno de poderes y, por tanto, como un elector corrector del diseño centralizador previsto por la Constitución.

Si los dos elementos apuntados hasta ahora (el equilibrio horizontal de poderes entre el rey y las Cortes, favorable a las segundas con toda claridad; y el equilibrio vertical entre el gobierno estatal y las entidades provinciales y locales, que suponían un claro contrapeso de influencia territorial frente al rey y sus ministros) presentaban un carácter institucional indiscutible, los otros dos que se mencionarán seguidamente se configuraban con una naturaleza diferente: la tenía, por un lado, la creación de los cuerpos armados que se preveían en la Constitución —las tropas de continuo servicio del ejército y la Milicia Nacional— y, sobre todo, el que se deriva de la previsión en la Constitución de un amplio abanico de libertades individuales y derechos personales.

Por lo que se refiere a lo primero, aunque la naturaleza de la Milicia Nacional no iba a quedar claramente definida en el texto de 1812 (arts. 362-365) aquella acabaría siendo, en el

5 Cfr., por todos, Joaquín Varela Suances-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.



momento en que se puso efectivamente en vigor durante el Trienio Liberal, una transposición a España de la institución revolucionaria francesa de la *Garde Nationale*: y es que la Milicia se configuró finalmente como un tipo de fuerza armada popular de carácter local destinada a contrapesar la dependencia real de los ejércitos y armadas⁶. El papel de los derechos resultaría, claro, netamente diferente, pero, pese a ello, aquéllos se concebirían en el texto gaditano como espacios de autonomía de los particulares frente a los poderes públicos, lo que ponía de relieve su potencialidad como instrumentos de limitación de las potestades estatales. Aunque el texto gaditano no los enumeraba de forma sistemática, como otras Constituciones del liberalismo revolucionario (las francesas de 1791, 1793 o 1795 o la portuguesa de 1822), a lo largo de su articulado se recogían numerosos derechos como la libertad civil y la propiedad (art. 4º), el derecho de sufragio activo (universal aunque indirecto) y pasivo (censitario) (art. 92), la legalidad penal y el *habeas Corpus* (art. 172.11º), la igualdad ante la ley (arts. 248 y 258), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 280), la libertad personal (art. 287), el derecho a no declarar contra uno mismo (art. 291), la prohibición de confiscación de bienes (art. 294), el derecho a ser informado de la acusación formulada contra las personas detenidas (arts. 300-301) o la libertad de imprenta (art. 371). La excepción, muy significativa por otro lado, vino marcada en Cádiz por la radicalidad con que la Constitución declaraba a la católica como la religión oficial del Estado. Su artículo 12, además de disponer como ya vimos, que «la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica», la calificaba, por medio de una declaración teológica, como la «única verdadera», para añadir, acto seguido: «La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra». Aunque tal precepto aparecía, obviamente, como la expresión de una necesidad que resultaba explicable en el contexto gaditano —marcado por una Guerra de la Independencia en la que la Iglesia estaba desempeñando un papel fundamental como institución de movilización contra el ejército invasor—, la concepción ideológica que le daba sentido acabará, con el transcurso del tiempo, por constituirse como uno de los más graves conflictos —el religioso— de la historia política española.

El Estado nacional nace en España, en conclusión, con la clara vocación de unidad territorial y centralización política que, en claro contraste con la experiencia federal Norteamericana, será expresión del muy diferente contexto en que se producen las revoluciones liberales europeas. Pero nace también, de forma paralela, como un proyecto pleno de equilibrios institucionales y sociales destinados a evitar que la concentración de poderes típica de las Revoluciones liberales en Europa pudiera acabar transformándose en un instrumento de abuso de poder. El diseño de la balanza de poderes entre los poderes legislativo y ejecutivo, o lo que es lo mismo, entre las Cortes y el monarca, constituirá, la mejor prueba a ese respecto.

3 El rey y las Cortes: un equilibrio de poderes hacia la parlamentarización

Como décadas después habría de señalarlo certeramente Carlos Marx en uno de sus célebres escritos sobre España, la Constitución de 1812 se caracterizó de forma muy fundamental por la «ansiosa limitación del poder real»⁷. Ya con ocasión del debate del precepto que regulaba el principio nerval de la soberanía nacional iba a ponerse de relieve, con suma

6 Lo he estudiado con detenimiento en mi libro *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal. 1808-1823*, Madrid, Siglo XXI, 1988, pp. 188 y ss. y 411 y ss.

7 Karl Marx y Friedrich Engels, *Revolución en España*, Barcelona, Ariel, 1973, p. 110.

claridad, la concepción de la que partía el liberalismo doceañista hegemónico en la cámara: que aquel principio convertía al monarca en un mero poder constituido del Estado que no tenía más facultades que las que la nación —es decir, la Constitución— le delegaba y, paralelamente, que la estricta limitación de aquellas facultades iba directamente dirigida a evitar que el propio rey pudiera utilizar su poder contra el Estado liberal y su ley fundamental. El artículo regulador de la soberanía, según aparecía redactado en el proyecto de Constitución, añadía, de hecho, un último inciso a la previsión de que pertenecía exclusivamente a la nación el derecho de establecer sus leyes fundamentales: el de que, en plena coherencia con ello, podía la nación y quienes la representaban en las Cortes nacionales «adoptar la forma de gobierno que más le convenga». Aunque por prudencia, y «para evitar en lo posible interpretaciones siniestras de los malévolos», los liberales, por boca del Conde de Toreno, aceptaron retirar ese inciso final y el propio diputado dejaba constancia de cuál era, en verdad, la posición que los liberales defendían: «Si la Nación puede establecer sus leyes fundamentales igualmente podrá establecer el gobierno, que no es más que una de esas mismas leyes; sólo por esto convengo [...], y no porque la Nación no pueda ni deba: la Nación puede y debe todo lo que quiere»⁸. Por ejemplo, desposeer al monarca del veto absoluto, cuya posesión habría de caracterizar el estatus político de los reyes europeos durante todo el período de vigencia de las monarquías constitucionales, para otorgarle un mero veto suspensivo (arts. 145-149), que dificultaba muy seriamente su capacidad de interferencia en el ejercicio de la función legislativa del Estado: el rey podría retrasar la aprobación parlamentaria de las leyes, pero si los legisladores insistían no le quedaba al monarca otro remedio que aceptar el texto de las Cortes, dado que si un proyecto de ley fuera aprobado en éllas por tres veces, la sanción se entendería otorgada por propia disposición de la ley fundamental. El veto suspensivo significaba, en una palabra, que la sanción, aunque pudiera diferirse en el tiempo era, a la postre, obligatoria.

Iba a ser, sin embargo, en el terreno de la existencia de las Cortes donde las limitaciones al poder real —que figuraban expresamente en un artículo constitucional destinado a tal efecto, el 172, precepto cuyo contenido carece de parangón en nuestro constitucionalismo y que no volveremos a encontrar en ninguno de los textos del siglo XIX— se manifestaban con mayor claridad y, al tiempo, con más significativa trascendencia. Y ello porque no podría el rey en el futuro intervenir en la existencia efectiva de las Cortes, al carecer de facultades para impedir su reunión anual —que se producía *ex Constitutione* en determinadas épocas del año (art. 106)—, o para suspenderlas, disolverlas, o embarazar de cualquier modo sus funciones (art. 172.1ª). Según la Constitución, para la reunión de las Cortes se establecía un mecanismo automático que impedía toda interferencia del monarca: el parlamento se juntaría todos los años, por un período de tres meses consecutivos que comenzaría el primero de marzo de cada año. Es decir, la reunión de Cortes, condición indispensable para su existencia política real, quedaba por completo al margen de la voluntad política de un rey que, no era difícil imaginar, podía tener la tentación de no juntarlas para evitar con ello que el parlamento limitase su poder. De la importancia sobresaliente de tal regulación dejaría clarísima constancia Agustín de Argüelles, autor del *Discurso Preliminar* a la Constitución y probablemente el más brillante de los diputados doceañistas, quien sabía que no exageraba al declarar solemnemente: «Señores, tal vez este artículo es la clave de todo el edificio constitucional». ¿Por qué? Pues porque para los diputados liberales, que intentaban entonces levantar el Estado liberal en medio de un borrascoso mar de dificultades y problemas, la existencia de las Cortes —es decir, su reunión automática anual— suponía la más eficaz salvaguardia del sistema frente a sus muchos y poderosos enemigos.

8 *Diarios de las sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Imprenta de J. A. García, 1870, tomo III, p. 1714.



Las palabras pronunciadas por Argüelles en el debate constituyente dejan constancia de los peligros a los que las Cortes se enfrentaba con una rotundidad bien expresiva de lo que estaba en juego en el envite: «[La Comisión] ha querido dar en su proyecto al Gobierno de la Nación el carácter de una Monarquía moderada, esto es, en la que el rey tenga la potestad necesaria para hacerse respetar fuera y obedecer dentro, y ser al mismo tiempo el padre de sus pueblos. Para esto la Nación es necesario que esté, por decirlo así, viva en la persona de sus representantes. Ellos solos son los que han de defender la Constitución, asegurando su observancia, y contrarrestar a los ministros o a los poderes que intenten invadirla». Y es que el trascendental envite histórico al que las Cortes de Cádiz se estaban enfrentando no era otro que el de tratar de asegurar que una vez superada la crisis política provocada por la invasión napoleónica y la guerra que aquella desató no volverían las aguas de la revolución al viejo cauce absolutista, para lo que resultaba indispensable no poner en manos del rey los poderes susceptibles de permitirle dirigir el retroceso. Esa confianza en que la existencia de las Cortes podría servir para frenar las tentativas de acabar con la Constitución y el Estado liberal, ciertamente un poco ingenua vista en perspectiva histórica, era la que explicaba la insistencia de Argüelles en apartar del rey los poderes susceptibles de estorbar el funcionamiento del parlamento para evitar, así, la tentación de un uso indebido de los mismos: «Examínense las facultades de las Cortes y las señaladas al poder del rey y se verá que aquéllas exigen el constante ejercicio y vigilancia de la representación nacional; éstas el incesante desvelo de un gobierno que debe ocuparse con preferencia en objetos de reconocida urgencia y naturaleza muy diferente. Las leyes, Señor —afirmaba Argüelles dirigiéndose a las Cortes cuya futura existencia estaba defendiendo—, aunque estén dictadas por la misma sabiduría no hacen más que la mitad de la obra. Su observancia es el fundamento de la prosperidad pública, y sólo puede asegurarse por medio de un cuerpo permanente que tenga a su cuidado el reclamarla. Tal es la reunión anual de Cortes. Todo lo demás es inútil, es ineficaz, engañarse la Nación y prepararse a sí misma la ruina de la ley fundamental, único baluarte en que libra su independencia y libertad»⁹. El automatismo en la reunión de Cortes, de todo punto indispensable, se completaba, como se ha apuntado previamente, con una prohibición plenamente coherente con aquel: el rey no podría, bajo ningún pretexto, impedir la celebración de Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni podría suspenderlas, disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones o deliberaciones, de modo que quienes lo aconsejasen o auxiliasen en cualquier tentativa para los actos referidos, serían declarados traidores y perseguidos como tales.

¿Cuál es la conclusión esencial que se deriva de todo lo apuntado? ¿O, por expresarlo de otro modo, qué relación guarda el sistema constitucional de equilibrios y contrapesos hasta ahora analizado, con la posibilidad de parlamentarizar el tipo de monarquía que, avanzado sobre los pasos de sus sucesores durante el tramo central del siglo XIX, habían previsto los diputados doceañistas? La respuesta a ambas preguntas no es difícil: la balanza de poderes establecida en el texto gaditano, que se completaba con la proclamación de que entre las facultades de las Cortes se encontraba la de hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos (art. 171.25^a), se hubiera traducido, de haber tenido continuidad el Estado liberal, en el esquema de funcionamiento institucional que estuvo en el origen de la parlamentarización de las monarquías constitucionales europeas a partir del último tercio del siglo XIX allí donde aquella parlamentarización tuvo lugar. Y ello porque, ante los constantes conflictos de poder entre el rey y el parlamento que marcaron todo el período de vigencia de aquellas monarquías, el primero carecería de la posibilidad constitucional de resolverlos en su propio beneficio, procediendo a la suspensión o disolución del parlamento, o, llegado el caso, a su no convocatoria. En tal hipótesis

⁹ Todas las citas de Argüelles en *Diarios de las sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, cit, tomo III, pp. 1950-1951.

no quedaba más que otra posible alternativa: la dimisión de los ministros nombrados por el rey ante la presión de un órgano de representación que les habían retirado su apoyo y confianza, solución ésta por la que, sin ningún género de dudas, estaban apostando los constituyentes gaditanos. De este modo, y a diferencia de los monarcas constitucionales, que tenían limitados sus poderes por la Constitución pero que participaban en el ejercicio de todos ellos a través de una compleja serie de variados instrumentos, los monarcas de los textos revolucionarios (el francés de 1791, el español de 1812 y el portugués de 1822) acabarán por aparecer como meros órganos del Estado dotados de poderes que no sólo resultaban limitados sino que les impedían, a la postre, controlar el desarrollo del proceso político estatal. Así pudo comprobarse en España, de hecho, durante los años del Trienio Liberal (1820-1823)¹⁰ —los únicos en que la Constitución de 1812 se aplicó en una situación de cierta normalidad política e institucional—, años en los que las previsiones de la Constitución condujeron indefectiblemente hacia una monarquía fuertemente parlamentarizada en la que el rey, pese a ostentar la titularidad del poder ejecutivo, quedaba privado de los dos principales instrumentos que le permitían sobreponerse al parlamento: el veto absoluto y la facultad de suspender y disolver las Cortes.

4 La Constitución de 1812 vista desde la perspectiva de su bicentenario

Por eso, analizadas las cosas con la dimensión que da el tiempo transcurrido desde entonces, creo personalmente que el elemento de mayor relevancia política del texto gaditano, tan rico y novedoso por tantos y tan diferentes motivos, residirá, además de en la afirmación nacional ya referida, en la regulación de la balanza de poderes entre los dos órganos fundamentales del nuevo Estado liberal (el rey y las Cortes): una regulación que será mucho más cercana a la que caracterizará, a partir de los últimos compases del siglo XIX, a las monarquías parlamentarias que a la que definirá la posición constitucional de los monarcas constitucionales durante el tramo central de esa centuria. Esa balanza de poderes, debo subrayarlo, no se derivará, a fin de cuentas —o, al menos, no se derivará sólo— de la cantidad mayor o menor de facultades que el monarca tenía conferidas en el texto de 1812 cuanto del hecho de que los constituyentes decidieron no poner en sus manos, con la única excepción de un descafeinado veto suspensivo, ninguno de los poderes esenciales que, tras las revoluciones liberales, iba a permitir a los reyes gobernar en Europa de un modo efectivo y no meramente nominal. A fin de cuentas, el largo proceso de parlamentarización de las monarquías constitucionales que se desarrolla en nuestro continente durante casi tres cuartos de siglo —proceso que triunfa en algunos países (Reino Unido) y fracasa en otros, finalmente, tras varios intentos fallidos (Francia o España)— irá dirigido, paradójicamente, a alcanzar lo que los textos del período revolucionario dieron por sentado: que la existencia del poder legislativo no podía depender de la voluntad del titular del poder ejecutivo, quien debería ser controlado por aquél; y que, en consecuencia, los reyes no podían tener atribuidas las facultades de convocar, disolver y suspender el parlamento, de forma que la tensión política estructural entre el parlamento y el Gobierno pudiese resolverse en beneficio del primero y en contra del segundo. Aunque con un tono claramente crítico hacia esa solución, nadie mejor que Benjamin Constant fue capaz de expresar lo que tal limitación significaría finalmente: «La esencia de la realeza, en una Monarquía representativa, es la

¹⁰ Por mi parte he podido confirmar la realidad de tal proceso de parlamentarización en un ámbito, a la sazón, central de la política estatal: el de la política militar. Véase «Rey, Cortes y fuerza armada en el Trienio Liberal: hacia la progresiva parlamentarización de la monarquía constitucional», en VV. AA., *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, páginas 75 a 119.



independencia en los nombramientos que tiene atribuidos. El rey nunca actúa en su propio nombre. Situado en la cumbre de todos los poderes, crea unos, modera a los otros, y dirige así la acción política, moderándola sin participar en ella. Es de ahí de donde procede su inviolabilidad. Es necesario, por tanto, respetarle tal prerrogativa en su total integridad. No se le puede discutir jamás el derecho de elegir. No pueden las asambleas arrogarse el derecho de excluir, pues tal derecho, de ejercerse de un modo obstinado, implicaría finalmente el derecho de nombrar»¹¹.

Sin embargo, y como flor de un día, el proyecto doceañista se esfumó una vez que, tras la muerte del último rey absoluto de España (Fernando VII), en 1833, y tras el fracasado intento de los liberales progresistas de mantener, aunque profundamente reformado, el régimen político gaditano en la Constitución de 1837, los moderados —el sector más retrógrado del liberalismo español en la primera mitad del siglo XIX— llegaron al poder. Más tarde, después del fracaso del nuevo intento de cambio modernizador que nació de la Revolución Gloriosa de 1868, de la Constitución de 1869 y del frustrado proyecto de la I República española, el régimen de la Restauración culminó, a partir de 1876, la construcción de un Estado falsamente parlamentario que iba a desembocar, después de una profunda crisis, en la II República española. Tras las dos tragedias que la subsiguieron, la Guerra Civil y la larga dictadura en que aquella desembocaría, el régimen constitucional de 1978 acabará por ser, a la postre, el heredero del espíritu de Cádiz. Ciertamente, pese a las inmensas diferencias de texto y de contexto, las Constituciones de 1812 y 1978 respiran, parcialmente, en una misma atmósfera: la de la soberanía nacional, la monarquía parlamentarizada, el poder judicial independiente, la autonomía municipal y, por supuesto, los derechos. El artículo 13 de la primera —toda una declaración de principios—, bien podría haber figurado en la segunda: «El objeto del Gobierno de la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen».

¿Por qué, pues, el desapego actual, perfectamente perceptible en la más que discreta celebración del bicentenario del texto gaditano fuera de las fronteras de la ciudad que lo vio nacer, hacía aquella ingente obra política y constitucional que nos conecta con uno de los proyectos más dignos de admiración en un pasado lleno de quebrantos y fracasos? Quizá porque en la atmósfera de Cádiz estaba también un proyecto de nación española —ésa a la que se refiere el artículo que acaba de citarse— que hoy impugnan quienes niegan su existencia, quienes hacen juegos malabares con la supuesta polisemia de un término que designa una realidad inapelable y quienes viven a costa de actuar como si la nación común fuera una entelequia. Es así como la Constitución de 1812 aparece hoy envuelta en una curiosa paradoja: la de un texto cuyo pasado se proyecta en el presente (pues sus objetivos esenciales han acabado por triunfar), pero en el que también el presente se proyecta en el pasado, lo que hace que la esperable reivindicación de Cádiz desaparezca al servicio de las obsesiones e intereses, siempre a corto plazo, de la política actual. No es, por supuesto, nada nuevo: reflexionando sobre la historia de España en el tránsito del siglo XIX al siglo XX concluía ya hace años el historiador Santos Juliá que «la representación del pasado cambia a medida que se transforma la experiencia del presente»¹², lo que, a todas luces, explicaría el llamativo desinterés actual por un bicentenario del que resultaba lógico aguardar un entusiasmo institucional que, salvo en la capital andaluza, no se ve por parte alguna.

11 Benjamin Constant, *Principes de Politique, applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France, en Oeuvres complètes (IX, 2), Principes de politique et autres écrits (juin 1814-juillet, 1815)*, Tübingen, Max Niemeyer Verlag, 2001, p. 773.

12 Santos Juliá, «Anomalía, dolor y fracaso de España», en *Claves de Razón Práctica*, n.º 66 (1996), p. 21.