

# LAS CORTES Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

LECCIÓN INAUGURAL  
DEL CURSO ACADÉMICO 2012-2013  
PRONUNCIADA POR EL  
PROF. DR. GREGORIO MONREAL ZIA

CATEDRÁTICO EMÉRITO DE HISTORIA DEL DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA



# LAS CORTES Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

LECCIÓN INAUGURAL  
DEL CURSO ACADÉMICO 2012-2013  
PRONUNCIADA POR EL  
PROF. DR. GREGORIO MONREAL ZIA  
CATEDRÁTICO EMÉRITO DE HISTORIA DEL DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA



Pamplona, 7 de septiembre de 2012

*Edita:* Universidad Pública de Navarra : Nafarroako Unibertsitate Publikoa  
*Coordinación:* Dirección de Comunicación  
*Fotocomposición:* Pretexto. [pretexto@pretexto.es](mailto:pretexto@pretexto.es)  
*Imprime:* Ona Industria Gráfica  
*Depósito Legal:* NA 1.436/2012  
*Distribución:* Sección de Publicaciones  
Universidad Pública de Navarra  
Campus de Arrosadia  
31006 Pamplona  
Fax: 948 169 300  
Correo: [publicaciones@unavarra.es](mailto:publicaciones@unavarra.es)

Sra. Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra,  
Sr. Rector Magnífico,  
Autoridades,  
Miembros de la Comunidad Universitaria,  
Señoras y Señores:

Estamos celebrando el bicentenario de las Cortes y de la Constitución de Cádiz. El mundo académico ha respondido a la conmemoración con una pléyade de congresos, jornadas, seminarios y conferencias, habidos tanto en España como en Iberoamérica, actividad que está generando ya un verdadero aluvión de publicaciones, que se suman a la bibliografía clásica<sup>1</sup>. Por otra parte, los medios de comunicación ofrecen

---

1. GARRIGA ACOSTA, Carlos (coord.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México, D. F.; Centro de Investigación y Docencia Económica; El Colegio de México; El Colegio de Michoacán; Escuela Libre de Derecho; Proyecto de Investigaciones HICOES; Universidad Autónoma de Madrid, 2010. Comprende diez trabajos, fundamentalmente de Historia del Derecho. ESCUDERO LÓPEZ, José Antonio (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, 3 vols., Madrid: Espasa Libros, Fundación Rafael del Pino, 2011. Es la obra más importante que ha suscitado el bicentenario en la que han colaborado un centenar de autores. FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011. Con este libro culmina el autor sus publicaciones sobre la historia del primer constitucionalismo español. *Constitución española de 1812*. Estudio preliminar a la primera edición iconológica de la Constitución

programas especiales sobre aquellos eventos y las instituciones públicas se aprestan a celebrar estos días actos solemnes conmemorativos.

El interés académico y político se fundamenta en distintos motivos. El 24 de septiembre de 1810 se constituían las Cortes en la Isla de León –actual isla de San Fernando–, y dos años más tarde, promulgan una Constitución en la ciudad de Cádiz. Se trata de un texto de elevado valor simbólico dentro de la historia del constitucionalismo español, al considerarse el punto de arranque del régimen liberal. La Constitución que decretaron las Cortes, más allá de su carácter institucional, se convirtió en el símbolo de la libertad conquistada por y para la Nación. La Carta Magna tuvo una proyección exterior inusual, ya que con mayor o menor intensidad influyó en el proceso constitucional de Portugal, Italia, Rusia y Noruega, y fue estudiada con interés en Inglaterra, Francia y Alemania. Y marcó decisivamente los textos constitucionales de los nuevos Estados de Iberoamérica. Exaltada por unos –muchos sacrificaron la vida por ella–, y repudiada por otros, las generaciones siguientes la han mantenido en el recuerdo.

El bicentenario de las Cortes y de la Constitución es, por tanto, un acontecimiento de envergadura. Cabe abordarlo desde las perspectivas más variadas, pero las exigencias de exposición de una lección obligan a seleccionar algunos temas, dejando de lado otros de gran interés. Por ello vamos a tratar solamente algunas cuestiones sobre el contexto europeo y la situación española, sobre las vicisitudes previas a la reunión de las Cortes, la elaboración de la Constitución, y el valor y la significación del texto.

---

de Cádiz a cargo de CORONAS GONZÁLEZ, Santos M., 2 vols., Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Biblioteca Nacional de España; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Consorcio para la Conmemoración del II Centenario de la Constitución de Cádiz. 2011. Incluye viñetas incluidas en la edición de 1822. *Iura Vasconia. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 8 (2011).

Entre las obras clásicas: FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, *Derecho parlamentario (1808-1820)*, Madrid, 1855. [Reproducción facsímil de la edición 1855-1900, con estudio preliminar de Juan José Lavilla Rubira, Madrid: Congreso de los Diputados, 1992]. ARTOLA, Miguel, *Los orígenes de la España Contemporánea*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos. 2 vols., 1959. SUÁREZ VERDEGUER, Federico, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid: Rialp, 1982. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, “Génesis de la Constitución de 1812: de muchas Leyes Fundamentales a una sola Constitución”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXV (1995), pp. 13-125 [También en 1997. *Obras completas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, vol. V, pp. 4449-4555]. CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. “Las leyes fundamentales del Antiguo Régimen. Notas sobre la Constitución histórica española”, *An. de Hist. del Der. Esp.*, 65 (1995), pp. 127-218.

## 1. El contexto europeo

En primer lugar una nota sobre el **contexto europeo**. Hacía veinte años que se había producido la Revolución francesa que a la altura de 1808, estaba ya asentada tras la derrota de dos coaliciones de Estados europeos entre las que contaban Inglaterra, Austria y Rusia. La segunda coalición fue derrotada por Napoleón, el “hijo del destino”, como se hizo llamar, que se coronó a sí mismo emperador. En 1805 se formó la tercera coalición de las tres potencias citadas. Fue fácil la victoria sobre las dos primeras pero no así sobre Gran Bretaña, cuya supremacía naval había quedado asegurada tras la destrucción en Trafalgar de las armadas francesa y española. Entre 1806 y 1812, Napoleón se empeña en construir en Europa un nuevo orden continental bajo hegemonía francesa.

El diseño napoleónico del Imperio de Occidente seguía tropezando con Inglaterra. Napoleón decidió arruinarla económicamente impidiendo el acceso de los buques ingleses a los puertos europeos, poniendo en ejecución lo que se llamó el Sistema continental. En el intento de doblegar a Portugal, aliada de los británicos, se aseguró el paso por España mediante el Tratado de Fontainebleau. Pero el proyecto europeo del emperador encontró en el camino nuevos obstáculos: la rebelión española, el bloqueo de las costas europeas que, como respuesta, impusieron los ingleses y el crecimiento del nacionalismo en los Estados sometidos por Napoleón. Por otra parte, el zar ruso Alejandro se retiró del Sistema continental. En el verano de 1812 la *Grande Armée* invadió Rusia, y más de 400.000 hombres perecieron en acciones de guerra o en las tormentas de nieve. Toda Europa se alzó y Napoleón fue derrotado en Leipzig, en la Batalla de las Naciones. Su caída y la recuperación del poder durante los cien días concluyeron en Bélgica, en Waterloo, en 1815. Este es el horizonte político y militar de los años en que discurre la asamblea de Cádiz.

Pero al margen de los episodios mayores de la política y de la guerra, hay que tener presente el dato de la influencia de la Revolución francesa en las instituciones públicas y privadas de los pueblos del continente europeo. Los ejércitos de la Convención y luego del Emperador contribuyeron decisivamente al declive o al hundimiento del feudalismo (es decir, la desaparición del sistema señorial y de las cargas que recaían sobre el campesinado, la reforma agraria, y el fin de la exención tributaria del clero y de la nobleza). Los franceses impulsaron por doquier la puesta en vigor de constituciones inspiradas en los principios de soberanía popular y de la ley como fuente hegemónica del ordenamiento jurídico, en la separación de poderes, y en las declaraciones de derechos individuales. Por otra parte, los Códigos de Napoleón, aplicados en la Europa occidental y central, contribuyeron a establecer la igualdad civil de las personas.

## 2. La situación de la Monarquía española

Añadamos unas notas sobre el **contexto crítico de la Monarquía española o católica**, que es el nombre oficial que recibe el Estado. Aquí se acumulan problemas de extrema gravedad que van desde la ocupación francesa, la crisis dinástica y la guerra popular, y el establecimiento de un nuevo poder nacido de la insurrección, con el deseo extendido de introducir cambios en la vieja maquinaria de la Monarquía.

a) En primer lugar España es un país ocupado por los franceses. El mediocre rey Carlos IV se había apoyado en el favorito Godoy, cuya política exterior resultó nefasta. En la Guerra que declaró en 1793, junto con otras monarquías europeas, a la Convención francesa revolucionaria, perdió la isla de Santo Domingo, y, tras su posterior alianza con Francia, la Monarquía española hubo de ceder la Trinidad y la Luisiana y afrontar el decisivo desastre de Trafalgar, que dejó a las colonias españolas de América abandonadas a sus propias fuerzas. Godoy no pudo evitar los planes de Napoleón respecto de Portugal y de España, y las élites de la Monarquía vieron con desagrado y reprobación el paso de las tropas francesas y la ocupación de San Sebastián, Pamplona y Barcelona. La independencia española estaba amenazada<sup>2</sup>.

b) Con el trasfondo de una realeza borbónica desprestigiada por el apoyo prestado a Godoy, se declara una segunda crisis, la dinástica. El malestar y la oposición que suscitaba el despotismo ministerial godoyista y la política exterior, empujaron a Fernando, Príncipe de Asturias, a encabezar en 1807 un complot cortesano. En el juicio que siguió al golpe fracasado, el Príncipe puso de manifiesto su carácter al denunciar a sus cómplices, aunque extrañamente la opinión pública guardó de él la imagen de un héroe, víctima de su padre Carlos IV. Unos meses más tarde, al tiempo que el cuñado del emperador, Murat, se dirigía a Madrid al frente de un poderoso ejército, un motín en Aranjuez derribó a Carlos IV y elevó al trono a Fernando. Era la primera vez que una acción popular destronaba a un monarca y habría que remontarse a la Edad Media para encontrar a un príncipe que suplantaba en el trono a su padre sin seguir las reglas de sucesión. Murat se negó a reconocer al nuevo rey poniendo en cuestión la validez de la sucesión, y encaminó a padre e hijo hacia Bayona para que Napoleón actuara como árbitro. En las sesiones bochornosas que se tienen en la ciudad del Adour, el emperador confirmó su impresión sobre el carácter caduco de los Borbones, mientras recibe de ellos el derecho a la Corona española que transfiere a su hermano José, rey de Nápoles. Ahora bien, el cambio de dinastía se produjo por actos

---

2. VILAR, Pierre, "Quelques aspects de l'occupation et de la resistance en Espagne en 1794 et au temps de Napoleon", *Occupants-Occupés, 1792-1815, Actes du colloque qui s'est tenu à Bruxelles les 28 et 30 janvier 1968*, Bruxelles: ULB, 1968, pp. 221-252.



meramente privados de los Borbones, sin la preceptiva intervención de las Cortes, de ahí que una parte mayor de la población española no consideró válida la renuncia de Fernando VII, que fue idealizado como el rey ausente. Pero lo determinante fue la ausencia del rey, que dejaba la soberanía en el aire, y alguien tenía que asumirla<sup>3</sup>.

c) La emergencia de un nuevo poder entre los insurrectos. La única referencia política clara que hay es el rey y la lealtad al mismo. Si es cierto que apenas existe un **sentimiento nacional** que articule los intereses comunes, la guerra va a ser decisiva en la definición de un sujeto colectivo. La insurrección, que se produjo solamente donde no había ejército de ocupación, hizo aparecer entidades autónomas, las llamadas **Juntas patrióticas**. Las élites tradicionales asumen la soberanía e intentan restablecer el orden y asegurar la sumisión a las nuevas autoridades. Las Juntas participan en un proceso de recomposición del poder al crear **Juntas Supremas al nivel de los reinos**. Se produce la recuperación de las teorías pactistas tradicionales, al considerar que son depositarias de la soberanía del Pueblo que se asume para defender los derechos del rey ausente. El sistema propende a la anarquía y puede conducir a la guerra civil y la aliada Inglaterra apremia para que se cree algún género de poder central. Ahora bien, ¿cómo y qué clase de autoridad debía ejercer sobre todo el ámbito de la Monarquía? Por primera vez se abre un debate público respecto del sujeto político, sobre la institución que supla el vacío de poder que ha dejado el rey ausente. Faltaba en la Corona española una tradición de regencia o de intervención de las Cortes. En el debate surgen propuestas diversas. Los conservadores abogan por dar voz a la agrupación de las ciudades que tradicionalmente tenían representación en Cortes, los aristócratas prefieren a las ciudades capitales de provincia, los más innovadores optan por una junta soberana de la nación formada con dos diputados por cada provincia con plenos poderes, y los revolucionarios se inclinan por unos Estados generales elegidos por todos los ciudadanos. Después de la evacuación de Madrid en julio de 1808, tras la batalla de Bailén, las Juntas Supremas de los reinos aceptan el 25 de septiembre la formación de la **Junta Central**, compuesta por dos representantes por cada Junta Suprema. Una vez reunido este órgano de gobierno supremo, termina con el episódico fenómeno cantonalista y somete a las juntas provinciales. Afirma ser depositario interino de la soberanía

---

3. Los textos del conjunto de Decretos que expresan legalmente la crisis dinástica, en GARCÍA GALLO, Alfonso, *Curso de Historia del Derecho español, II Fuentes del Derecho*, 5ª ed. revisada, Madrid: ed. del autor, 1973. Decreto de Carlos IV abdicando la Corona en su hijo, 19 marzo 1808, n° 1164; de Fernando VII renunciando a la Corona en su padre, 6 de mayo de 1808, n° 1170; de Carlos IV renunciando a la Corona en Napoleón, 8 de mayo de 1808, n° 1171; de Napoleón haciéndose cargo de la Corona de España, 25 de mayo de 1808, n° 1174; de Napoleón confiriendo a su hermano José la Corona de España, 6 de junio de 1808, n° 1176.

del rey, a modo de una regencia y se propone ejercer el poder según un esquema absolutista y no pactista<sup>4</sup>.

d) Y en tercer lugar el estallido de una guerra popular. Sorprendió a todos la insurrección contra las autoridades colaboracionistas y después de guerra abierta contra el francés. A finales de mayo, las clases medias, los intelectuales y los hidalgos se hacen cargo del poder y, apoyándose en el bajo pueblo, combaten a las autoridades que, como ocurre en Madrid, colaboran con los franceses, aunque pronto dirigen la lucha contra los invasores y lo que ellos representaban en Europa al comprobar que Napoleón impone a José Bonaparte como rey. La guerra popular es una guerra inhumana, a cuchillo, cuya crueldad, justificada por los atropellos franceses, reflejó Goya en sus aguafuertes sobre los *Desastres de la guerra*<sup>5</sup>.

### 3. El deseo de reformas políticas y sociales

El contexto europeo y español parecía un marco propicio para las reformas políticas y sociales, al menos para iniciarlas aunque no tanto para consolidarlas. El deseo de introducir cambios se manifiesta en las Juntas provinciales y después en la Junta central. Los que había emprendido la administración josefina no podían ocultar la voluntad de conquista de los generales franceses y en esas condiciones era imposible que prosperaran las iniciativas de la nueva dinastía napoleónica. Por su parte, el reformismo surgido de la insurrección cuenta con una base social heterogénea pues hay en ella al menos tres grupos, que dificultan que las reformas tomen una dirección definida: los menos son las autoridades satisfechas con el régimen godoyista de despotismo ministerial, que han sido parcialmente desplazadas durante la insurrección. Son muchos más los que creen en la panacea de reconstituir el Estado recuperando los antiguos moldes representativos de la Monarquía (ya fueran foralistas, ya centralizadores). Hay entre ellos intelectuales, curas de corte jansenista, propietarios y parte de las clases medias periféricas. Y está, por último, la débil minoría de los que creen en la virtualidad de implantar una Constitución de signo francés, aunque combaten a las tropas de Napoleón como invasoras. Son sobre todo intelectuales. Lo que ocurre en el período 1808-1814 se explica por la alianza de los dos últimos grupos.

---

4. GARCÍA GALLO, Alfonso, *Curso... II*, Decreto de 25 de septiembre de 1808, constituyendo la Junta Central del Reino, n° 1191. *Memoria sobre la constitución de la Junta Central, Suprema y Gubernativa del Reyno*, Madrid: Fuentenebro, 1808.

5. Sobre las consecuencias del levantamiento: HOCQUELLET, R., *Résistance et révolution durant l'occupation napoléonienne en Espagne, 1808-1812*, tesis de historia, Paris: La Boutique de l'Histoire, 2001.

#### 4. Jovellanos, Calvo de Rozas y Quintana proponen la convocatoria de Cortes

Las nuevas autoridades apenas hablan de Cortes y mucho menos de elaborar una Constitución de nueva planta, temas ambos que entran con retraso en la agenda política. Cabe atribuir al mismo Fernando VII la iniciativa de convocar Cortes. Tras las abdicaciones ante Napoleón, en carta a su padre Carlos IV declaró que el cambio de dinastía requeriría el consentimiento de las Cortes, y de nuevo en el decreto que firma el 4 de mayo manifiesta que está privado de libertad y declara que es voluntad suya la convocatoria de Cortes<sup>6</sup>. El mérito de sugerir la necesidad de la convocatoria corresponde a Jovellanos, que abogó por la reunión tan pronto como salió de la prisión de Bellver. En todo caso, consta que hizo patente su necesidad en el mismo mes de octubre de 1808. Siguiéron meses de atonía, y el 15 de abril del año siguiente, Lorenzo Calvo de Rozas, Intendente del Ejército y representante de Aragón en la Junta Central, presentó ante esta entidad un escrito solicitando la convocatoria de las Cortes<sup>7</sup>. Es probable por tanto que el primero en proponer la reunión fuera Jovellanos, y Calvo de Rozas el primero en formalizar la petición. El oficial de la secretaría de la Junta Central, el poeta José Manuel de Quintana, que ha sido considerado “la cabeza más importante del liberalismo español”, convirtió la petición en un Manifiesto, acompañado de un proyecto de Decreto de convocatoria<sup>8</sup>.

#### 5. La creación de una Comisión de Cortes

Pero, ¿qué clase de Cortes y para qué convocarlas? Calvo de Rozas y Quintana proponían unas auténticas Cortes constituyentes que consumarían una revolución liberal. Personalidades absolutistas como Palafox tenían en mente las Cortes tradicionales y consideraban innecesarios los cambios, pues ya bastaban las leyes fundamentales de la Monarquía. En medio se encontraba Jovellanos, que elaboró un *Dictamen sobre la convocatoria de Cortes por estamentos*, con la tesis de que solo al

---

6. Antes de retractarse, Fernando había expedido en Bayona una orden de convocatoria: SUÁREZ VERDEGUER, Federico, *El proceso de convocatoria a Cortes (1808-1810)*, Pamplona: EUNSA, 1982, pp. 27-33.

7. El texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, *Derecho parlamentario español*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1992, I, pp. 436-438.

8. El Manifiesto redactado por Quintana para la Junta en DÉROZIER, Albert, *Manuel Josef Quintana et la naissance du libéralisme en Espagne*, tesis en Letras, Paris: Les Belles Lettres, 1968-1970, I, pp. 407-409.

rey le corresponde la soberanía y las Cortes, compuestas al modo tradicional por el clero, la nobleza y las ciudades, solo tenían derecho a aconsejar al rey en temas importantes.

Un mes más tarde, el 22 de mayo, se aprobó, tras una larga deliberación con opiniones encontradas, el Decreto que restablecía “la representación legal y conocida de la Monarquía en sus antiguas Cortes”<sup>9</sup>. Parecía triunfar la postura tradicionalista pero todavía había margen para arbitrar otra solución porque quedaban en el aire temas cruciales como la fecha de celebración, el modo de designación y composición de la asamblea, el procedimiento de funcionamiento y, sobre todo, el objeto de aquella, cuya definición requería una consulta al país. Probablemente los miembros de la Junta Central no tuvieron la oportunidad de leer el *Dictamen* de Jovellanos. Para llevar adelante la iniciativa crearon una Comisión de Cortes que constaba de cinco miembros con vocales de la misma Junta Central. Entre ellos Jovellanos, el indefectible intelectual y político asturiano<sup>10</sup>.

## 6. Consulta al país, debate sobre la definición de la composición de las Cortes y del modelo de la futura Constitución

Los informes provenientes de la consulta al país recordaban a los *Cahiers de doléances* que se elaboraron en Francia en vísperas de la reunión de los Estados Generales en el invierno de 1788-1789<sup>11</sup>. De entre el centenar de respuestas recibidas en la Junta Central<sup>12</sup> y que examinó la Comisión de Cortes, la mayoría eran de signo meramente reformista cuando no de continuación del orden tradicional, pero es ahora cuando aparece la tendencia que pretende que la soberanía corresponde a la nación, que las Cortes han de ser constituyentes, y que la asamblea a diseñar para el futuro, debía ser unicameral y con capacidad legislativa. Jovellanos, fiel a su vocación reformista, se aparta de este planteamiento. Se apoya en su propia erudición y en la que le aporta su

---

9. Decreto de la Junta Central convocando a Cortes el 22 de mayo de 1809, en GARCÍA GALLO, Alfonso, *Curso... II*, nº 1194.

10. De la biografía de Jovellanos se ocupó, CEÁN BERMÚDEZ, Juan Agustín, *Memorias para la vida del Excmo. Señor Don Gaspar de Jovellanos, y noticias analíticas de sus obras*, Madrid: Fuentenebro, 1814.

11. Consulta al país, en ARRIAZU, M. I., “La Consulta de la Junta Central al país sobre Cortes”, en *Estudios sobre las Cortes de Cádiz*, Pamplona: EUNSA, 1967.

12. Los informes fueron publicados por ARTOLA, Miguel, *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid: Aymes, 1975, tomo II. SUÁREZ VERDEGUER, Federico (ed.), *Informes oficiales sobre Cortes*, con estudio preliminar y notas. Seminario de Historia Moderna de la Universidad de Navarra, “Balears”, 1969; vol. II, “Valencia y Aragón”, 1968; vol. III, “Andalucía y Extremadura”, 1974.

amigo y paisano Martínez Marina, que a petición suya ha investigado sobre las Cortes castellanas tradicionales<sup>13</sup>. Cuenta también con las informaciones que recibe de Lord Holland y John Allen acerca del constitucionalismo anglosajón, que abogan en favor de la tradición española. Ambos informantes le aconsejaban que siguiera ese camino pero aportando la novedad del bicameralismo<sup>14</sup>. La sugerencia suscitó las dudas de Jovellanos, tanto porque veía en el bicameralismo algo ajeno a la tradición como porque creía que la Junta Central no pasaría por ello.

La suerte del carácter de las Cortes y de la Constitución iba a resolverse un año antes de que se convocaran aquellas, en el seno de dos Comisiones que creó la Junta Central. Nos referimos a la llamada **Junta de Legislación**, que condicionó el contenido futuro del texto gaditano al dejar de lado las leyes fundamentales del Derecho tradicional e inclinarse por las novedades del Derecho liberal y la **de Ceremonial de Cortes**, que optó por unas Cortes únicas sin distinción de estamentos.

Al constituirse la **Junta de Legislación** recibió de la Junta Central una Instrucción sobre los objetivos a perseguir. Las directrices tenían una orientación tradicionalista pero con algunos principios reformistas, como el de la uniformidad territorial, la formación de un Código moderno, la unidad de las jurisdicciones y la abolición de la tortura. La había redactado Jovellanos. Esta Junta de Legislación debía extraer del Ordenamiento tradicional castellano las leyes fundamentales o básicas contenidas en él. Es ahora cuando empieza a destacar uno de los miembros de la Junta de Legislación, el helenista soriano Antonio Ranz Romanillos, persona que Escudero calificó de contradictoria y enigmática. Cumplió ciertamente el encargo al presentar una sucinta relación ordenada de las leyes fundamentales, pero por su cuenta aportó también un cuestionario a discutir fundado en los conceptos del nuevo Derecho público. La Junta de Legislación, apartándose del mandato de la Junta Central, dejó de lado la escueta relación de leyes fundamentales tradicionales y se ocupó de debatir el novedoso cuestionario. Con esta decisión quedaba señalada la orientación renovadora que iba a tener la futura Constitución.

---

13. MARTÍNEZ MARINA, Francisco, “Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los reinos de León y Castilla, especialmente sobre el Código de las Siete Partidas de Alfonso el Sabio, conocido con el nombre de las Siete Partidas” [1808], en *Obras escogidas de D. F. Martínez Marina*, I, Madrid: Atlas, 1966, pp. 1-354. Carta sobre la antigua costumbre de convocar las Cortes de Castilla, en *Teoría de las Cortes*, Oviedo: Junta del Principado de Asturias, 1996.

14. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, “Las Cortes en España en 1809, según un folleto bilingüe cuya autoría hay que atribuir a un triángulo compuesto por un Lord inglés, un Ilustrado español y un joven médico llamado John Allen”, en *Obras completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tomo V, 1998, pp. 4717-4731.

Tendría también consecuencias decisivas un segundo cambio, el referente a la composición de las Cortes. La Comisión de Cortes, donde mandaban Jovellanos y sus amigos, había propuesto que se reunieran las Cortes “según se ha acostumbrado en Castilla”, es decir, en tres bloques correspondientes a los estamentos del clero, la nobleza y las ciudades, que se agruparían en dos cámaras. Pero la **Junta de ceremonial**, en base a distintos argumentos, abogó por una Cámara única, que rompería –decían– el muro de separación entre estamentos. Tocaba decidir en última instancia a la Junta Central, que se hallaba ya en sus últimos días. El 24 de diciembre de 1808 optó con vacilaciones por la Cámara única, si bien el Decreto que redactó Jovellanos convocando a las Cortes en la Isla de León para el día 1 de marzo mantenía las Cortes estamentales y convocaba a los arzobispos y obispos de un lado y a los grandes de España por otro. Un mes más tarde, el 31 de enero, la Junta Central daba paso a la nueva autoridad de la Monarquía, al Consejo de Regencia compuesto por cinco miembros de dicha Junta, presididos por el general Castaños<sup>15</sup>. La cuestión de la composición de las Cortes seguía sin resolverse, y pasaron meses antes de que el Consejo se decantara el 20 de septiembre de 1809 por la Cámara única. Jovellanos y sus amigos habían perdido la partida.

## 7. Composición de las Cortes. Los diputados. El lugar: la Isla de León y la ciudad de Cádiz

En lo que toca a la composición de las Cortes, se hicieron concesiones al sistema representativo antiguo, al otorgar un diputado a cada una de las ciudades que disponían en el pasado de asiento en Cortes. En lo demás todo fueron novedades: desde atribuir a cada una de las Juntas provinciales un representante, como establecer respecto del nombramiento de la mayoría de los diputados una representación numérica e indirecta (de la Junta de parroquia a la Junta de partido y de esta a la Junta de provincia) en razón de un diputado por cada 50.000 habitantes. Se compondría la asamblea de 300 diputados (220 de la península e islas adyacentes, y 80 de América y Asia). El gran problema se hallaba en la asistencia de los representantes de las provincias ocupadas y de América, resuelto por la creación de diputados suplentes a elegir por vecinos de cada circunscripción electoral residentes en Cádiz. Solución un tanto ficticia que desvirtuó la representatividad de las Cortes. De hecho, en la fecha de apertura sólo había un diputado americano. Se fueron incorporando más tarde.

---

15. Decreto de la Junta Central de 29 de enero de 1810 constituyendo el Consejo de Regencia, en GARCÍA GALLO, Alfonso, *Curso... II*, nº 1194.

Los eclesiásticos suponían un tercio de los diputados, en su mayoría del alto clero. Una sexta parte eran abogados y figuraban como representantes unos cuarenta militares. Había un pequeño grupo de profesores de universidad. La nobleza tuvo un peso reducido. Hay que destacar que el grupo dirigente procedía de la pequeña burguesía ilustrada. La mayoría, sobre todo en el sector liberal, eran jóvenes como el Conde de Toreno, Argüelles, “el Divino”, o José María Calatrava. En el sector absolutista la media estaba en la cincuentena. Y desde el punto de la procedencia geográfica tuvieron gran influencia los diputados asturianos pertenecientes a la brillante generación formada en la Universidad de Oviedo en la segunda mitad del siglo XVIII. Destacaron también los diputados extremeños.

El 24 de septiembre de 1810 se reunían en la Isla de León, las Cortes generales y extraordinarias –es decir, constituyentes–. Allí mantuvieron sus reuniones durante los cinco meses que duró el asedio de la ciudad de Cádiz por los franceses. El 24 de febrero de 1811 se produjo el traslado. Era Cádiz una ciudad cosmopolita, de unos 100.000 habitantes, aunque su peso había disminuido tras el reconocimiento a otros puertos en 1778 de la libertad de comercio con América. Contaba con nutridos grupos de comerciantes de las Provincias Vascongadas, Navarra y La Rioja, y con colonias de mercaderes de distintos países europeos. La población mantuvo su entereza mientras duró el asedio del general Soult y frente a los peligros de la fiebre amarilla. El vecindario realizó un gran esfuerzo para alojar decorosamente a los diputados. En la calle Ancha de la ciudad se intercambiaban informaciones sobre lo que ocurría en las sesiones de la iglesia de San Felipe de Neri, lugar de celebración de las sesiones. Allí nació el fenómeno de la opinión pública moderna, pues la población tomaba partido respecto de los temas debatidos<sup>16</sup>.

## **8. La primera reunión de las Cortes el 24 de septiembre de 1810 deriva en Convención**

Artola tiene anotado que, desde un punto de vista institucional, lo que realmente significan las Cortes de Cádiz es una convención, es decir, que es una asamblea de los representantes de un país que asume todos los poderes, tal como aconteció con la experiencia inglesa de 1660 y 1688, con las convenciones coloniales americanas a partir de 1774 o con la convención francesa de 1793, verdadera versión canónica de lo que es una asamblea revolucionaria. El poder se centra allí, tanto legislando

---

16. SOLÍS LLORENTE, Ramón, *El Cádiz de las Cortes*, Cádiz: Sílex, 1987.

mediante leyes o decretos como dando órdenes dirigidas a los responsables de cada ramo de la Administración<sup>17</sup>.

Al resultado de convención se llegó en el primer momento de la reunión de las Cortes, el día 24 de septiembre de 1810. La minoría más avanzada tenía acordado hacerse con el poder desde la primera sesión. Una vez abiertas las Cortes tomó la palabra el clérigo extremeño Diego Muñoz Terrero. En un discurso de un cuarto de hora, que Pérez Galdós calificó de sentencioso, elocuente y erudito, dinamitó tres siglos de monarquía absoluta. Las proposiciones que expuso fueron vertidas de inmediato por su amigo Manuel Luján en una minuta de decreto que, en resumen, recogía dos principios, la soberanía del pueblo o soberanía nacional, encarnada en las Cortes de la nación española, y la división de poderes. Se formalizaba por primera vez de manera explícita el concepto jurídico de nación española. Se abrió un debate no muy largo y del que no queda constancia en las actas<sup>18</sup>. Los cuatro miembros del Consejo de Regencia juraron el Decreto no sin vacilaciones, puesto que les privaba de sus funciones principales. Pero lo que hay que destacar es que nadie mentó la posibilidad de elaborar una Constitución.

Tuvo que llegar una carta a las Cortes recibida en el mes de diciembre de dicho año, que remitió el representante del Consejo de Regencia en Londres, Pedro Cevallos, instando a elaborar una Constitución. Al día siguiente de la lectura de la Carta en el pleno, el diputado ecuatoriano Mejía Lequerica, que debía conocer lo ocurrido en los Estados Generales en Francia en el Juego de la Pelota (1789), propuso que los diputados no se separarían hasta haber hecho una Constitución. Y el día 9 el diputado Oliveros propuso la creación de una **Comisión de Constitución** con la finalidad de elaborar un texto constitucional para la Monarquía española. La formaron de entrada diez diputados españoles y tres americanos, aunque pronto se incorporaron los diputados Jáuregui y Mendiola, que representaban a Cuba y a México.

## 9. La Comisión de Constitución elabora el texto que aprueba el pleno de las Cortes

El 2 de marzo de 1810 se celebró la primera reunión de la Comisión de Constitución. Este es el momento en que reaparece el helenista Antonio Ranz Romanillos, sobre el que Escudero insiste en que era un hombre de opiniones cambiantes, acomodaticio

---

17. ARTOLA, Miguel, "Cortes y Constitución de Cádiz", en ESCUDERO (ed.), *Cortes y Constitución de Cádiz, 200 años*, I, pp. 4-5.

18. Decreto I de las Cortes de 24 de septiembre de 1810 sobre la soberanía nacional, en GARCÍA GALLO, Alfonso, *Curso... II*, n° 1209.



y de confusos antecedentes<sup>19</sup>. La Comisión le invitó a participar a título de sujeto ilustrado que ayudaría con su saber en el trabajo a realizar y se le pidió que aportara un proyecto de Constitución que debió preparar cuando formaba parte de la Junta de Legislación de la Junta Central.

La Comisión trabajó hasta mediados de noviembre en el proyecto. Las actas son sumamente escuetas, pero parece que el debate giró sobre el proyecto de Ranz, sin el cual, se ha llegado a decir, la Comisión no hubiera dado un paso. Otros enfatizan respecto de la labor de la Comisión, presidida por Muñoz Torrero<sup>20</sup>. Dado que la dirección de las Cortes urgía a la presentación del texto, los comisionados optaron por entregar en julio, con cierta precipitación, los tres primeros títulos. El mes siguiente comenzó la discusión de los mismos en el pleno de las Cortes. Lo que parece cierto es que la Comisión, que no había recibido instrucciones de la Presidencia o del pleno de las Cortes, actuó con mucha libertad a la hora de debatir los problemas fundamentales<sup>21</sup>. El pleno aceptó sin discusión capítulos y artículos enteros<sup>22</sup>.

Hay que destacar que el pleno se enredó en debatir cuestiones secundarias, sin conceder importancia a temas que hoy se nos antojan muy relevantes. Tiene dicho Artola que “una selección de artículos que hoy consideramos más significativos por sus consecuencias políticas no fueron objeto de debate o éste fue muy corto”. Por otra parte, intervinieron pocos diputados en las deliberaciones.

---

19. Había sido secretario de la Junta de Bayona y en principio formó parte de la Administración josefina hasta recalar en Cádiz. Carlos Lebrun trazó un retrato cruel de Ranz Romanillos: “Liberal vaciado de un fondo de servilismo que ya no parecía ni lo uno ni lo otro, sino un embrión que estaba siempre esperando circunstancias que lo hiciesen lo que había de ser: hubiera sido eternamente liberal si eternamente hubiera habido libertad sin riesgos y con provecho, y hubiera sido también eternamente musulmán si en lugar de Constitución se hubiera formado por las Cortes, sin peligro de faltar después nunca, un Alcorán para la España, y aún hubiera tomado parte en su formación. Era consejero, pero consejero, que no se casaba con la consejería, ni con el servilismo, si se podía hacer fortuna por otro rumbo, fuese por el de las Cortes o el de Napoleón”. *Retratos políticos de la Revolución en España, o de los principales personajes que han jugado en ella...* [...]. Filadelfia: [s.n.]. 1826, p. 299.

20. ARTOLA, Miguel, “Cortes y Constitución...”, *op. cit.*

21. *Actas de la Comisión de Constitución*, Estudio preliminar de María Cristina Díaz-Lois, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976.

22. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, dieron principio el 24 de septiembre de 1810 y terminaron el 20 de septiembre de 1813*, Madrid: Imp. de J. A. García, 9 vols. 1870 [CD-ROM ed. por Congreso de los Diputados, Diario de sesiones, Serie Histórica]. *Diario de sesiones de Cortes, legislaturas de 1813-1814 y 1814*, Madrid: Imp. de J. A. García, 1870 (CD-ROM ed. por el Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, Serie Histórica 2).

## 10. Estructura de la Constitución. *El Discurso preliminar*

Un rasgo característico de los diez títulos con 384 artículos que integran la Constitución<sup>23</sup> es la asimetría entre los títulos y capítulos (el título III dedicado a las Cortes tiene once capítulos, y solo uno el VII, IX, y X). Hay títulos con 141 artículos mientras otros tienen 9 o 6. El enunciado de cada título da una idea precisa del contenido del texto.

Precede al cuerpo normativo de la Constitución un extenso *Discurso preliminar*, atribuido a los diputados Agustín Argüelles y José Espiga, ya que ellos recibieron el encargo de elaborarlo de la Comisión de Constitución. Tenían que explicar la razón de ser de la Constitución y justificar ante los diputados y ante la posteridad los cambios que se habían introducido en el Derecho público de la Monarquía. Y en concreto, tal como se afirma en el Discurso 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 Monarquía española”. Autores de distintas adscripciones han subrayado que no se puede aceptar esta aseveración del Discurso acerca de la naturaleza de la Constitución porque o esta terminó con el Antiguo Régimen, como quieren algunos, o, como pretenden otros, modificó el orden jurídico devolviendo sus prerrogativas o derechos a la nación, al instaurar la soberanía nacional<sup>24</sup>. La idea de que existe una continuidad entre el orden tradicional arranca fundamentalmente del historiador Martínez Marina, el autor de la *Teoría de las Cortes*, obra ciertamente conocida por los constituyentes, ya que se publicó mientras la Comisión de Constitución realizaba su trabajo. Probablemente Argüelles y Espiga creyeron en lo que decía su *Discurso preliminar*. Luego anotaremos que en la última década se ha abierto paso una poderosa corriente interpretativa que daría en cierto modo la razón a Argüelles y Martínez Marina. Por cierto, que es en este discurso donde aparece una referencia elogiosa a la Constitución histórica de Navarra.

## 11. Tratamiento de los grandes temas: nación, soberanía nacional y de la ley, división de poderes, derechos individuales

Los historiadores de las constituciones utilizan algunos parámetros para evaluar el carácter liberal de una Constitución. Se trata de los dogmas políticos que se consolidaron durante la Revolución francesa. Procede examinar ahora si llegaron a plasmarse

---

23. *La Constitución de 1812*, Estudio Preliminar de Miguel Artola. Selección de textos a cargo de Rafael Flaquer Montequi, Madrid: Iustel, 2008.

24. *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, leído por Argüelles: ed. L. Sánchez Agesta, Madrid: CEC, 1989, p. 78.

en el texto gaditano. Nos referimos a las ideas o conceptos de nación, de soberanía nacional vinculada a la soberanía de la ley, la exaltación de la Constitución, la separación de poderes y la declaración de derechos individuales. Por ser menos significativo a este respecto, dejaremos de lado temas tan importantes como la regulación de las Cortes, el rey, los tribunales, gobierno territorial, contribuciones, ejército, instrucción pública y la reforma de la Constitución.

Estos conceptos existían ya, al menos parcialmente, en el Antiguo Régimen, e incluso hay atisbos de ellos al final de la Edad Media. En los últimos siglos, la imposición del absolutismo real había contribuido a oscurecerlas y a relegarlas a un segundo plano, pero volverán a tomar una figura nueva tras el trabajo preparatorio que realizaron los teóricos del siglo XVIII, sobre todo en los años 1780. El abate Sièyes fue uno de los más eficaces.

En efecto, entre 1789 y 1791, los años fundacionales de la Revolución francesa, se positivarón e interrelacionaron los conceptos mencionados, que se plasman en las Constituciones francesas de 1791, y en las siguientes de 1793, 1795, etc., y luego, parcialmente, en las Cartas Magnas de los países ocupados por Napoleón. En primer lugar el *Estado* mismo, que se concibe ahora como una entidad que se distingue tanto de la persona de los gobernantes como de los gobernados. Después el concepto de *nación*, que se aparta netamente del sentido que poseía en el Antiguo Régimen de conjunto de cuerpos sociales portadores de intereses que arbitra el rey. La novedad de la nación revolucionaria consiste en constituir un cuerpo único formado por individuos o ciudadanos vinculados por una especie de comunión y que se identifican con la colectividad pública. Es la nación la única que puede definir el interés general. El poder que emana de ella constituye la *soberanía nacional*, el concepto fundamental del nuevo Derecho público, y que se vincula estrechamente con la *soberanía de la ley*, dado que la manifestación fundamental de aquélla es tomar decisiones que afectan a todos, es decir, el establecer las leyes. El legalismo revolucionario hizo suya la expresión de Rousseau de que la ley es la “expresión de la voluntad general”. La ley expresa incluso la voluntad de las minorías porque, a través de la comunión cívica, se adhieren a la voluntad de la mayoría (es el “gran misterio democrático”, basado en un acto de fe). Y de entre todas las leyes hay una que el pensamiento liberal exalta, la *Constitución*, que se impone a todos los órganos representativos del grupo soberano. Es un texto escrito, de redacción sistemática, que dimana de la asamblea de representantes de la nación y organiza los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que se han de regir por el principio de la separación de poderes. Por último cabe señalar que el Derecho público liberal intentó resolver la contradicción entre el carácter omnipotente de la soberanía nacional y la existencia de unos límites que no debe sobrepasar un legislador constituyente. Nos referimos a los *derechos del hombre y del ciudadano* que se proclamaron el 24 de agosto de 1789.

Pues bien, examinemos de manera sumaria cómo trataron las Cortes gaditanas estos conceptos característicos del régimen liberal representativo. Hay que destacar de entrada que el **concepto de Estado**, bajo la rúbrica de Monarquía de España o Monarquía española, era una realidad bien asentada en 1810, realidad que consolidó la lucha contra los franceses. En los comienzos del siglo XVIII España se había convertido en un Estado unitario e incluso uniforme, pese a la pervivencia del sistema foral en el Reino de Navarra y en las Provincias Vascongadas. Era una realidad ya interiorizada en las conciencias, por lo que el nuevo concepto revolucionario de nación fue aceptado por los constituyentes sin mayor problema. Ahora bien, puesto que la evolución del Estado en España había sido distinta a la de Francia, cabía, en principio, que los diputados de algunos territorios hubieran invocado la larga tradición confederativa española, la de una Monarquía compuesta por Coronas y Reinos. Una tímida referencia a esa realidad fue acallada, como se puso de manifiesto en la agria y descalificadora intervención de Muñoz Torrero, reflejo de que estaba aceptada la pésima opinión del jacobinismo francés respecto del federalismo.

En los debates de Cádiz estuvieron presentes tanto el concepto tradicional de nación como el individualista pero prevaleció la concepción francesa, al definir a la **nación española** en el art. 1 de la Constitución como “la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”. No hubo lugar por tanto para la idea austracista de un Estado compuesto por las Coronas de Aragón –con sus cuatro entidades políticas, todas ellas de carácter estatal– y la de Castilla-León. Tampoco se menciona al Reino de Navarra, cuya constitución histórica estaba vigente en aquel momento. Con esta definición y el tratamiento consiguiente quedaba asentada una manera de ver la comunidad política que perdurará todo el siglo XIX y XX. Hay que dar la razón a los autores que mantienen que la aportación fundamental de Cádiz es la instauración constitucional de la nación española<sup>25</sup>.

La concepción nacional, y de su derivado la **soberanía nacional** (como versión política de la voluntad general de un *demos* concreto), estaba formulada con nitidez ya en el primer decreto que dictaron las Cortes en su primera sesión de 24 de septiembre de 1810: “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 ellas la soberanía nacional”. El artículo 3º del texto constitucional reafirmó que “la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por

---

25. PORTILLO VALDÉS, José María, *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2000. FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución...* cap. V. GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro, “El concepto de Nación en la Constitución de Cádiz”, en ESCUDERO, *Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años*, Madrid: Espasa-Calpe, 2011, II, pp. 607-620.

lo mismo pertenece a esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. Se sobreentendía que regía la doctrina recogida en la Constitución francesa de 1791 que “la soberanía era una, indivisible, inalienable e imprescriptible”. Sobra decir que con tales cualidades del poder soberano se anunciaba la desaparición de los regímenes forales que podían ser tolerados de hecho, en precario, pero no constitucionalizados.

La Declaración francesa de 1789 tenía dicho que “una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de los poderes definida, no tiene Constitución” (art. 16). Estos son dos puntos débiles del texto de Cádiz. En efecto, un elemento característico del sistema gaditano es su apartamiento del modelo constitucional liberal en lo concerniente a la **división de poderes** que garantizan los derechos de los ciudadanos al atribuir a distintos órganos del Estado las funciones que antes ejercitaba el soberano. Las Cortes, que habían proclamado la división de poderes el 24 de septiembre de 1810, ocultaron la evidencia del apartamiento al sustituir el concepto de poder por el de potestad, y al conferir al rey un peso que no le concedía la Constitución francesa. Aquí la función legislativa la ejercen las Cortes y el rey, y a este último la función ejecutiva. Lo judicial, no conceptuado como poder ni potestad, se confía a los tribunales establecidos por las leyes, aunque introdujo directamente reformas que modificaron la planta jurisdiccional del Antiguo Régimen.

Pero, probablemente, el elemento diferencial más notable es el referente a la **declaración de derechos individuales**. La Constitución de Cádiz, en un grado mucho mayor a la de Estados Unidos, recortó los derechos, en vivo contraste con la Declaración y las Constituciones francesas. La diferencia es de fondo, de concepción. La Revolución francesa situó los derechos naturales del individuo por encima del edificio constitucional construido por la nación soberana. El pleno de las Cortes de Cádiz, por el contrario, desechó la idea de incluir una declaración o tabla de derechos, tal como proponía la Comisión de Constitución. Como corolario, otra característica del texto gaditano es que los derechos restringidos que reconoce, desparramados a lo largo del texto, no son universales, sino derechos de la Nación española, y los españoles o ciudadanos los poseen en razón de su pertenencia a ella y, dependiendo de qué derecho se trata, alcanzarán a los españoles o a los ciudadanos, pero en ningún caso al resto de los hombres. Los derechos reconocidos están delimitados por la ley, lo que implica que son definidos por el Gobierno, y en última instancia, están supeditados a él.

El único derecho individual que trasciende el orden institucional es la propiedad. Falta una disposición general que reconozca de manera explícita el principio de igualdad o el de abolición de la esclavitud. La Constitución omite los derechos a la seguridad y a la igualdad y reduce el contenido de la libertad a la libertad personal y, como hemos dicho, a la propiedad (art. 287), la inviolabilidad de domicilio (art. 306) y la libertad de prensa (art. 37) –dentro del título dedicado a la instrucción pública–,

el habeas corpus... Lo más llamativo es el reconocimiento oficial y exclusivo de la Religión católica y la intolerancia absoluta respecto de los demás credos.

Un diputado panameño hizo observar que faltaba la declaración de igualdad. Cabía argüir que, al margen de la Constitución, se dieron pasos en esa dirección al abolir el régimen señorial y al suprimir el acceso privilegiado de los nobles al Ejército y a la Marina. En el mismo sentido la extinción de privilegios en la justicia penal, en la enseñanza, la unidad de fueros jurisdiccionales, la de códigos “sin perjuicio de las variaciones que por especiales circunstancias puedan hacer las Cortes” (art. 258). Pero estaba lejos de la igualdad la privación del sufragio y de los derechos cívicos a los esclavos de origen africano (art. 22) o aminorar el peso representativo de los residentes en América. Se quiso garantizar una mayoría europea en las Cortes (50.000 habitantes para un diputado en España, 100.000 en América). En esta cuestión no hubo votación nominal y no se conoce la distribución de los votos<sup>26</sup>.

Constituye otra manifestación de desigualdad la reserva del sufragio y de la representación a los ciudadanos activos, es decir, a los que pagaban una contribución directa equivalente a una cuantía de jornales. Los requisitos de renta eran más exigentes en la medida en que se elevaba la instancia electoral. La propiedad o los bienes de otra naturaleza se consideraban una garantía para el cumplimiento de los deberes inherentes a la representación.

## **12. Cuatro reformas significativas de las Cortes. Libertad de imprenta, abolición de la tortura, abolición del régimen señorial y de la Inquisición**

Solo una mención breve a otras actuaciones de relieve de las Cortes en lo que concierne a cuatro instituciones de gran incidencia en la sociedad. A comenzar por la abolición de la censura y el establecimiento de la libertad de imprenta. En 1808 existía en España una doble censura, la regia y la inquisitorial. En el inicio mismo de las sesiones de la asamblea, el 27 de septiembre, se propuso la supresión de la censura regia y el 11 de noviembre quedó aprobado el decreto. Prescribía que “todos los

---

26. RIEU-MILLÁN, Marie Laure, *Sobre los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990. La equiparación formal de derechos entre españoles y americanos, que llegaba tarde, se produjo en uno de los primeros decretos de las Cortes, el 15 de octubre de 1810, en GARCÍA GALLO, Alfonso, *Curso... II*, n° 1196.

cuerpos y personas particulares, de cualesquiera condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación”. Pasó a la Constitución como art. 371. A anotar que no se hablaba de la difusión de ideas religiosas, que continuaron sujetas a la censura eclesiástica, encaminada a salvaguardar un principio esencial de la Monarquía, la unidad católica<sup>27</sup>. La segunda reforma estaba también inspirada en el ideario de la Ilustración, singularmente de Beccaria, y luego de la Revolución, y tendía a dignificar el procedimiento penal y la vida penitenciaria. Nos referimos al decreto sobre abolición de la tortura, aprobado por unanimidad en abril del año siguiente. Quedó consignada después en el artículo 303 de la Constitución con esta formulación: “No se usará nunca del tormento ni de los apremios”. La tercera reforma, la del régimen señorial, estaba llamada a tener una enorme incidencia en el Estado. Téngase en cuenta que en 1808 más de la mitad de los 25.000 pueblos que había en España eran de señorío, y eran de realengo solo 1.703 de 4.716 villas. No era tarea sencilla la incorporación a la Corona por la dificultad de distinguir dentro del régimen señorial los derechos de propiedad de los señores y las facultades de Derecho público que venían ejercitando (políticas, judiciales, fiscales, etc.), facultades estas incompatibles con la soberanía nacional. El 30 de marzo de 1811 empezaron los debates y en el mes de agosto se dictó el decreto, cuyos 10 artículos distinguían los dos planos que acabamos de señalar, manteniendo la propiedad y suprimiendo lo jurisdiccional. Subsistía, sin embargo, el problema de concretar la distinción, algo que tardaría casi tres décadas en llegar<sup>28</sup>. Y, por último, la gran cuestión de la Inquisición. Tras aprobar la Carta Magna y antes de cerrarse las Cortes constituyentes, la asamblea acometió el empeño de abolir el Santo Oficio. Había precedentes de intentos de disolución en los finales de la centuria precedente. De hecho en el momento en que se crea una Comisión especial en las Cortes para estudiar la cuestión, la Inquisición estaba acéfala. El debate fue largo (las actas alcanzan las 700 páginas en letra menuda) y arduo, y se refirió tanto a cuestiones de procedimiento como de fondo. La deliberación ahondó más el foso que separaba a los diputados conservadores y liberales. El decreto fue aprobado en enero de 1813 con 90 votos a favor y 60 en contra. A los cinco meses Fernando VII restableció la Inquisición<sup>29</sup>.

---

27. ÁLVAREZ JUNCO, José, DE LA FUENTE MONGE, Gregorio, *El nacimiento del periodismo político. La libertad de prensa en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Madrid: Fragua Editorial, 2009, pp. 46 y ss.

28. El decreto de las Cortes de 6 de agosto de 1811, en GARCÍA GALLO, Alfonso, *Curso... II*, n° 1293; y los estudios de MOXÓ, Salvador, *La disolución del régimen señorial en España*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1965. GALVÁN RODRÍGUEZ, Eduardo, “La disolución del régimen señorial”, en ESCUDERO, *Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años...*, pp. 204-219.

29. ESCUDERO LÓPEZ, José Antonio, “La abolición de la Inquisición española”, en *Estudios sobre la Inquisición en España*, Madrid: Marcial Pons, 2005; y “Las Cortes de Cádiz y la supresión de la

### 13. Interpretaciones sobre la naturaleza de la Constitución de Cádiz, revolucionaria o de actualización del orden tradicional

En la última década se ha consolidado una doble interpretación de lo que significó Cádiz en el devenir del Estado español. La generalidad de los autores, y muy recientemente los colaboradores de la extensa obra colectiva coordinada por José Antonio Escudero, consideran que la obra gaditana puso punto final, desde el punto de vista teórico, al Antiguo Régimen y sentó las bases del Estado liberal en España. Cádiz estaría conectada con el espíritu de la Constitución francesa de 1791<sup>30</sup>. Hoy, el activo e influyente grupo de investigación HICOES achaca a la historiografía tradicional constitucionalista europea y también a la española la voluntad de legitimar a unas naciones con forma de Estado y a un derecho de forma legal. Para ellos son dudosas las similitudes entre los textos de 1791 y 1812. Ponen el énfasis en la continuidad entre la obra de Cádiz y el Antiguo Régimen, porque aquella constitucionaliza elementos de la cultura y de las instituciones de la Monarquía española, y de manera especial, la religión católica, a la que protege con la intolerancia total de las demás confesiones, además de la argumentación historicista<sup>31</sup>. El exponente más destacado de la visión renovadora se halla en los trabajos de Jean-Baptiste Busaall, antiguo alumno de doctorado de nuestra Universidad Pública de Navarra, singularmente en una obra que acaba de ver la luz en la Casa de Velázquez fruto de su tesis doctoral, y que seguramente influirá en los años por venir en la visión sobre Cádiz. Sostiene la tesis de que la novedad del texto gaditano se halla en el restablecimiento del Fuero de la Nación española; no es por tanto una revolución liberal. El texto devolvió a la nación los derechos de que había sido privada por el absolutismo monárquico, mediante una interpretación *sui generis* de la tradición política española<sup>32</sup>. Ve la Constitución como un código de leyes fundamentales que establece el reparto de las competencias jurisdiccionales entre las diferentes instituciones de gobierno (Cortes, rey, tribunales, diputaciones provinciales...), que redefine con objeto de establecer una “Monarquía

---

Inquisición: antecedentes y consecuencias”, en ESCUDERO, *Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años...*, capítulo IV.

30. Un examen de los elementos procedentes del ideario político-constitucional francés y de los de extracción tradicional en FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, “Los modelos de la Constitución de Cádiz: entre el historicismo nacionalista y la francofilia”, en *La Constitución de Cádiz...*, pp. 89-115.

31. Cf. a la colección de trabajos de GARRIGA, Carlos y LORENTE, Marta, *Cádiz, 1812: la Constitución jurisdiccional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

32. BUSAALL, Jean-Baptiste, *L'aspect du Jacobinisme. L'expérience constitutionnelle française y et le premier Libéralisme espagnol*, Madrid: Casa de Velázquez, 2012.



moderada” (art. 14), e incluye garantías de aplicación para evitar que se repita el decaimiento de los derechos de la nación.

Busaall aduce varias manifestaciones que muestran que lo propio de la Constitución de Cádiz es su condición de actualizadora del gobierno tradicional. Así, en la forma del juramento constitucional que establecieron las Cortes aprecia su voluntad de imponer la Constitución al antiguo tejido institucional y social, es decir, a las corporaciones personales y territoriales existentes. Se obligaba a los españoles a prestar el juramento a título de miembros de corporaciones en una ceremonia solemne celebrada en las iglesias que convertía en obligación religiosa el respeto al código de leyes fundamentales<sup>33</sup>. Además, al prohibir cualquier reserva a la prestación del juramento, los constituyentes, sacralizan el texto y reconocen que no son capaces de legitimarlo por sí mismos. Anota Busaall, en segundo lugar, que el principio revolucionario de que la ley es la expresión de la voluntad general, se transforma en Cádiz en otra cosa, en una figura del Derecho pactista tradicional, en una convención entre las Cortes y el rey. Era propio también del orden jurídico antiguo el sistema de publicación de las normas a través de las corporaciones que recibían el texto por vía jerárquica, como se indica en el art. 156. Y, para concluir, no es propio del Derecho público liberal hacer descansar la garantía de la Constitución en la responsabilidad personal y penal de todos los empleados públicos en todos los niveles de la Administración. Obligados por un juramento (art. 374), debían responder personalmente de las infracciones a la Constitución. Se obtenía la sumisión de la Administración a la Constitución con detrimento de la jerarquía administrativa que se rompe cuando cada uno puede verificar la constitucionalidad de las órdenes recibidas<sup>34</sup>.

En suma, la reacción rápida de las élites sociales conservadoras y la solidez del arraigo de la tradición pactista desbordó a los revolucionarios españoles que habían asimilado los principios de gobierno representativo. Ciertamente que la Constitución de Cádiz restituyó sus derechos a la nación, pero era una solución frágil por la contradicción existente entre el mantenimiento de los mecanismos jurídicos tradicionales y

---

33. Decreto de las Cortes de 17 de agosto de 1812 sobre juramento de la Constitución, GARCÍA GALLO, Alfonso, *Curso... II*, nº 1212.

34. Cf. también a otros dos trabajos precedentes, BUSAALL, Jean-Baptiste, “La révolution constitutionnelle de 1812 dans la Monarchie espagnole: une rénovation de l’ordre juridique traditionnel”, dans *L’idée contractuelle dans l’histoire de la pensée politique*, actes du XIXe colloque de l’Association française des historiens des idées politiques (AFHIP XIX): Aix-en-Provence (06/07-09-2007), Aix-en-Provence, PUAM, 2008, pp. 419-438; “À propos de l’influence des Constitutions françaises depuis 1789 sur les premières constitutions écrites de la Monarchie espagnole. L’exemple de l’ordonnement territorial dans la Constitution de Bayonne”, *Iura Vasconiae*, 8 (2011), pp. 9-31.

las aspiraciones a una modernización de las estructuras políticas y sociales. El régimen constitucional carecía de apoyo social y fue derribado a la vuelta de Fernando VII<sup>35</sup>.

#### 14. Las Cortes de Cádiz y la Constitución histórica de Navarra

En 1808 Navarra existía como Reino y, en consecuencia, contaba con las instituciones propias de la estatalidad, si bien estaba vinculado políticamente a Castilla a través de la persona del rey. Es decir, por una unión personal. El cambio de dinastía y la aprobación del Estatuto de Bayona colocaron a la Diputación del Reino en una situación insostenible puesto que no era de su competencia sino de las Cortes navarras jurar a José I y aceptar una nueva Constitución. Unas Cortes que Bonaparte no quería convocar. El ejército francés acantonado en Pamplona exigía el juramento y el 29 de agosto la Diputación huyó del reino, que quedó sin un interlocutor consistente ante los nuevos poderes que se establecen en el Estado. En el momento de convocar las Cortes de Cádiz, el Consejo de Regencia no tuvo en cuenta la condición regnícola de Navarra –podía ser invitada pero no convocada– y la incluyó en el régimen electoral general. Teóricamente correspondían a Navarra cuatro diputados, pero, ante la imposibilidad de celebrar elecciones por la ocupación francesa, fue representada por un solo diputado suplente, el Capitán de Fragata Francisco de Paula Escudero, corellano, que fue elegido por 44 navarros residentes en Cádiz. Nuestro diputado guardó un mutismo absoluto durante las sesiones.

En los debates de la asamblea la condición de Navarra como reino distinto solo incidentalmente fue mencionada, y no tuvo reflejo alguno en el articulado de la Constitución, que se sustentaba en dogmas políticos incompatibles con la pervivencia de un reino singular dentro de la Monarquía actualizada. De conformidad con el texto gaditano, Navarra pasó a ser un territorio más, indistinto, en el conjunto de la Monarquía, sin la calificación de reino, pese a que existía como tal. Las elogiosas invocaciones del *Discurso preliminar* a la Constitución histórica de Navarra tenían otro sentido, querían mostrar que habían existido en la historia, y que todavía subsistían, mecanismos institucionales que limitan el poder de la realeza y preservan el derecho de la comunidad<sup>36</sup>.

---

35. Decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814 aboliendo la Constitución, GARCÍA GALLO, Alfonso, *Curso... II*, nº 1212.

36 La Constitución histórica de Navarra fue objeto de una publicación al tiempo que se celebraban las Cortes de Cádiz. El autor era miembro del Consejo de Regencia y había pasado un tiempo en Pamplona como magistrado del Consejo real de Navarra. HERMIDA, Benito Ramón de, *Breve noticia de las Cortes, gobierno o llámase Constitución del Reyno de Navarra, pública en obsequio de las Cortes generales y extraordinarias en Cádiz con algunas ligeras reflexiones, su diputado de ellas por la provincia de Santiago D...* Cádiz: Imp. de Niel hijo, 1811 [2ª edic. 1812, Santiago: Imp. D. Ignacio Aguayo. Incluida también en

Al año de aprobar la Constitución, y tan pronto como los ejércitos aliados pisaron tierra navarra, se instó a pueblos y ciudades –aunque no al reino– a prestar el obligado juramento de la Carta Magna y a establecer autoridades constitucionales. Así y todo, como se ha hecho observar, el grupo dirigente de Navarra pensó que la desaparición del reino era un episodio pasajero, similar a otros momentos críticos por los que había pasado el autogobierno<sup>37</sup>. Es bien expresivo que en el mes de mayo de 1814 una Diputación provincial, constitucional por tanto, firmó una representación a Fernando VII, y encomendó su traslado al Teniente general D. Javier de Elío y a su hermano el general Joaquín de Elío. El mensaje negaba validez al juramento constitucional y solicitaba el restablecimiento del reino<sup>38</sup>. El monarca accedió. Ahora bien, más allá de la percepción de la situación que podían tener las autoridades autóctonas, las circunstancias históricas habían cambiado radicalmente, tanto en la Monarquía como en la misma Navarra, donde empieza a quebrarse la unanimidad. La solidaridad suscitada por la guerra había modificado el estado mental y emocional de cierto sector de las elites y de la población en cuanto a que Navarra era un reino de por sí. Aceptan la Constitución y la reforma del sistema foral, considerado como un constructo del Antiguo Régimen<sup>39</sup>. En todo caso, hay que destacar que el reino quedó abolido mientras estuvo en vigor la Constitución de Cádiz, primero hasta mayo de 1814, y después entre 1820 y 1823, o en 1836. Lo que ocurre en 1834 con la desaparición de hecho de las instituciones propias que trajo el Estatuto real o el arreglo al terminar la guerra carlista, es ya otra realidad.

---

el libro de BUSAALL, Jean-Baptiste (con la colaboración de Lartaun de Egibar Urrutia), *Las instituciones del Reino de Navarra en el debate histórico jurídico de la revolución liberal*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa, 2005, pp. 185-212].

37 BUSAALL, *ibid.*..., p. 84.

38 El texto del mensaje en MONREAL ZIA, Gregorio, “Los Diputados...”, en ESCUDERO (ed.), *Cortes y Constitución...*, I, pp. 395-396.

39 Entre las referencias concernientes a la Constitución de Cádiz y Navarra, cabe anotar las siguientes:

LABORIE ERROZ, María Concepción, Navarra ante el constitucionalismo gaditano, *Príncipe de Viana* 112-113 (1968): pp. 273-326. MIRANDA RUBIO, Francisco, *La Guerra de la Independencia en Navarra. La acción del Estado*. Pamplona: Institución Príncipe de Viana, Diputación Foral de Navarra y CSIC, 1977. DE LA TORRE, Joseba, “La Constitución de 1812 en Navarra: situación económica y cambio político (1813-1814)”, en CANO BUESO, Juan (ed.). *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Sevilla: Parlamento de Andalucía; Tecnos, 1989, pp. 747-764. La obra ya citada de BUSAALL, Jean-Baptiste, *Las instituciones del Reino de Navarra...* MONREAL ZIA, Gregorio, “Los diputados del Reino de Navarra y de las Provincias Vascongadas en Cádiz”, en ESCUDERO (ed.), *Cortes y Constitución...*, I, pp. 374-418. Hay que añadir una serie de trabajos aparecidos en la revista *Iura Vasconiae*, 8 (2011): MIKELARENA PEÑA, Fernando, “Discursos en torno a la Constitución histórica de Navarra hasta 1813. Origen del concepto y adaptaciones a un contexto cambiante” (pp. 63-162); GALÁN LORDA, Mercedes, “Navarra ante el nuevo fenómeno constitucional: el gobierno del último reino peninsular entre 1808 y 1814” (pp. 281-234); ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, “Las instituciones del Reino de Navarra en el primer constitucionalismo español” (pp. 325-384).

