

# *EN EL 175 ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCION DE 1812*

*FRANCISCO ASTARLOA VILLENA*

El 19 de marzo se han cumplido los 175 años del texto constitucional de 1812. Una fecha que no ha pasado desapercibida y que obliga a un esfuerzo de investigación y difusión de lo que supuso nuestro primer texto constitucional. Magnificada desde la óptica más progresista y denigrada por el bando contrario la Constitución aprobada en Cádiz necesita ser examinada con la objetividad que el paso del tiempo produce. Y esa objetividad, en aras de ella, nos obliga a una consideración preliminar. La Constitución de 1812 tiene en nuestra historia constitucional un peso específico propio y no sólo por el hecho de ser la primera. Aparte de esa prioridad temporal, que ya por sí misma sería suficiente, el texto gaditano tiene una riqueza propia que es necesario recordar.

Como queda dicho, la Constitución se promulgó el día de San José y de ahí le vino su popular apodo -“La Pepa”- y de los vítores de sus entusiastas surgió el no menos popular grito de ¡Viva la Pepa!.

Además del examen de su propio contenido resulta indispensable acudir al Discurso Preliminar pronunciado ante las Cortes Gaditanas el 24 de diciembre de 1811 al presentar la Comisión constitucional su Proyecto. Y, tal como ocurre con todas las Constituciones, hay que situar nuestro texto de Cádiz en el contexto histórico en que se produce.

## I. INTRODUCCION HISTORICA

Los últimos años del siglo XVIII son los años de la Revolución que liquida los restos del Antiguo Régimen. Una Revolución que tiene en Locke, Montesquieu y Rousseau, entre otros, sus antecedentes doctrinales. Un movimiento revolucionario que encuentra en Norteamérica y Francia -con sustanciales diferencias entre ellas- sus ejemplos más consabidos. Los EEUU de Norteamérica alcanzan su independencia y abren, con su texto de 1787, aún vigente, la lista de las Constituciones formales, en sentido contemporáneo. Y Francia conoce la Revolución por antonomasia, la paradigmática. En las restantes naciones esa Revolución que marca el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen, de la Edad Moderna a la Contemporánea, se produce en momentos distintos, aunque coetáneos, y no sólo en una sola y única fecha, sino a lo largo de una serie de años, con una serie también de circunstancias. Pero hay un factor común: la Constitución va apareciendo en cada Estado como la flor primera del Régimen nuevo, como la manifestación de la voluntad de la Nación, ya soberana, como muestra de la libertad que se conquistaba. Constitución y libertad aparecen como sinónimos frente al Antiguo Régimen.

Esa Revolución queda dicho, no se produce en un solo momento en cada país. En España la jalonan diversas fechas, sin que aquí se pueda ni se deba glosar cada una: el 19 de marzo de 1808, Motín de Aranjuez; el 2 de mayo de ese año; u otras menos populares pero jurídicamente más decisivas: el 24 de septiembre de 1810, más adelante habrá que glosarla, o el 19 de marzo de 1812.

En 1812 España está en guerra. es una desigual lucha que había comenzado el 2 de mayo de 1808 frente a la invasión francesa. Para entender esa guerra y los acontecimientos políticos españoles contemporáneos a ella hay que saber dos cosas, al menos. No es una guerra siempre abierta, sino de guerrillas, de hostigamiento. Hay batallas y guerra frontal -ahí están Bailén, Arapiles o San Marcial, por ejemplo- pero, sobre todo, es de guerrillas. Y, en segundo lugar, la guerra tiene alternativas diversas -los éxitos iniciales españoles; el avance francés coincidiendo con la venida de Napoleón, la ayuda inglesa y la posterior victoria española, etc.- que provocan un continuo movimiento de frentes. La ocupación material, o militar, no supone, en muchos casos, la ocupación política. Sin esa visión de la situación real de España, difícilmente se entiende la precariedad de la tarea del Gobierno que, Juntas primero, y Cortes después, acometieron. Precariedad que no hace sino acrecentar el mérito de sus autores.

Cuando se produce la sublevación frente al invasor francés España está materialmente acéfala. Tanto Carlos IV como el Príncipe de Asturias, Fernando - aún llamado popularmente "el deseado"- están en Francia, retenidos en la Corte de Napoleón. El Rey había dejado en teórica sustitución de funciones al Consejo de Castilla presidido por su tío el infante D. Antonio. Sin embargo, producido el estallido, la situación pasa a ser muy otra. Son las Juntas Provinciales quienes coordinan en cada territorio la resistencia contra los franceses. Pronto se forma la Junta Suprema Central, reunida primero en Aranjuez y luego en Cádiz ante la progresión francesa, tras haber tenido sucesivamente a Talavera, Trujillo y Sevilla como lugares de reunión.

Como fácilmente puede entenderse la tarea de la Junta Central es la de coordinar y aunar los esfuerzos de las Juntas Provinciales. Reunión de fuerzas que se hacía necesaria tanto desde el punto de vista bélico frente a Napoleón como para conseguir la ayuda inglesa.

Pronto surge en la Junta Suprema un primer dilema: convocar, o no, Cortes. Por la primera solución se inclina Jovellanos, mientras que los partidarios -minoría- de la segunda opción se agrupan en torno a Floridablanca. La muerte de éste haría que la figura de Jovellanos prevaleciera en la Junta.

Ya reunida la Junta de Cádiz, Calvo de Rozas propuso -y así se aprobó- el nombramiento de una Regencia, al principio compuesta por cinco miembros (1) que ejerciese la potestad ejecutiva, y que comenzó a funcionar en enero de 1810, presidida por Pedro de Quevedo y Quintano, Obispo de Orense.

Convocadas las Cortes, sus sesiones se abren el 24 de septiembre de 1801, siendo su principal objetivo la elaboración del texto constitucional. Conviene fijarse aquí en algunos detalles claves. Se convocan las Cortes en ausencia del Rey, en Cámara única, sin estamentos, alejándose de cualquier mero intento de reforma de las antiguas leyes fundamentales para ponerlas al día como pretendía Jovellanos. Se opta por elaborar una Constitución, a ejemplo, sobre todo, de lo hecho en las dos grandes revoluciones, EEUU y Francia. De que España se incorpora al momento revolucionario que acaba con el Antiguo Régimen da idea definitiva del Decreto de las Cortes el mismo día de su apertura:

---

(1) En enero de 1811 se redujo a tres. En Marzo de 1813 se volvió a la Regencia de cinco miembros. Cuando tornó Fernando VII a España eran tres los miembros de la Regencia, presidida entonces por el Cardenal Primado y Arzobispo de Toledo, Luís de Borbón.

“Declaración de la legítima Constitución de las Cortes y de su soberanía; nuevo reconocimiento del Rey D. Fernando VII y anulación de su renuncia a la Corona; división de poderes, reservándose las Cortes el legislativo; responsabilidad del ejecutivo, y habilitación de la Regencia actual, con la obligación de prestar juramento a las Cortes... inviolabilidad de los Diputados”(2). El Decreto de 24 de septiembre de 1810, entronizaba una buena parte de los postulados del Nuevo Régimen e incorporaba a España a la era constitucional, la Edad Contemporánea.

Era el comienzo de la Revolución operada por las Cortes Gaditanas -siempre con la limitación de encontrarse en un país en guerra- que iba a tener sus principales manifestaciones en la abolición del Santo Oficio, declarado luego incompatible con la Constitución, la exención de las pruebas de nobleza para el ingreso en los Cuerpos militares, la supresión de los señoríos y de los términos “vasallo” y “vasallaje”, la enajenación de propios y baldíos con el fin de obtener medios, etc... pero, sobre todo, en el texto constitucional.

## II. ELABORACION Y CARACTERES FORMALES

A) En diciembre de 1810 las Cortes designan una Comisión para la elaboración del Proyecto constitucional. La componían los Diputados realistas Cañedo, Gutierrez de la Huerta, Pére, Dich, Rodriguez de la Bárcena Valiente, -que se negó a firmar el proyecto Jaúregui y Mendiola; los liberales Muñoz Torrero- que la presidía- Argüelles, Espiga, Leiva, Oliveros y Pérez de Castro; y el independiente Morales Suárez.

El texto del Proyecto fue presentado por la Comisión al Pleno de la Cámara fragmentadamente. En agosto de 1811 se leía la primera parte y la última era leída en diciembre de ese año. A finales de enero de 1812 acababa de debatirse el Proyecto. Un Decreto de la Regencia fijaba la fecha del 19 de marzo del mismo año -por considerar esa fecha como aniversario del advenimiento al Trono de Fernando VII- como la de la promulgación, publicación y juramento del texto constitucional por parte de los Diputados.

Elemento clave para entender el contenido de nuestra primera Constitución es el Discurso Preliminar leído por Agustín Argüelles en las Cortes al presentar la Comisión Constitucional su proyecto. Posible-

---

(2)Sevilla Andrés, Diego: “Constituciones y otras leyes y Proyectos políticos de España”. Editorial Nacional. Madrid 1969 Tomo I, pág. 91.

mente el Discurso suponga la mejor explicación de teoría jurídico-política de transición del Antiguo al Nuevo Régimen en España. El notable valor del Discurso es hoy objeto de reconocimiento unánime.

Se trata de una muy larga pieza oratoria cuya línea fundamental de argumentación consiste, en definitiva, en tratar de demostrar que el texto constitucional hundía sus raíces en la tradición de las antiguas leyes y costumbres españolas, a modo de justificación por la violenta ruptura que supone con la situación inmediatamente anterior. “Nada ofrece la Comisión en su Proyecto que no se halle configurado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española, sino que se mire como nuevo el método con que ha distribuído las materias, ordenándolas y clasificándolas para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutiva, en el que estuviese contenido con enlace, armonía y concordancia cuanto tienen dispuesto las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla en todo lo concerniente a la libertad e independencia de la Nación, a los fueros y obligaciones de los ciudadanos, a la dignidad y autoridad del Rey y de los Tribunales, al establecimiento y uso de la fuerza armada y al método económico y administrativo de las Provincias”. (3).

B) Consta la Constitución de 1812 de un Preámbulo, diez títulos y 348 artículos. Tal extensión convierte al texto gaditano en el más largo -con mucho- de nuestra historia constitucional. El motivo de esta singular longitud puede contemplarse desde dos puntos de vista. El primero nos lleva a la elemental consideración de que no había precedente alguno en España a la hora de refundir en un mismo cuerpo legal las dos grandes cuestiones que un texto constitucional contempla: la organización de los poderes fundamentales del Estado y los derechos de los ciudadanos. En segundo lugar, y por la misma inexperiencia, hay que advertir que nuestra primera Constitución mezcla en un contenido temas fundamentales y cuestiones minuciosas, que deben ser recogidas en leyes de rango menor en desarrollo de la norma constitucional. Es cierto las Constituciones revolucionarias -y la nuestra de 1812 lo era- tienden a ser extensas, debido a que el legislador triunfante en el proceso revolucionario, pretende dar rango constitucional a los principios que han inspirado su levantamiento. Pero también es cierto que, por ejemplo, nuestra Constitución de 1812 contiene en su articulado una ley electoral prácticamente completa. De sus 384 artículos, 140 se destinan al Título III, “De las Cortes”. No menos prolijo en detalles resulta el Título V, dedicado a los Tri-

---

(3) Texto completo del “Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella” en Sevilla Andrés, Diego. op. cit. pág. 115 y ss.

bunales y a la Administración de justicia en lo civil y criminal, con sus más de 60 artículos. Y como éstos podrían citarse otros parecidos ejemplos (4).

### III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

A) Caracteriza al texto gaditano la pretensión de armonizar la tradición histórica española con los principios del Nuevo Régimen. Ya se ha hecho referencia anterior a la reiterada manifestación del Discurso Preliminar en el sentido de que el texto constitucional recogía, con simple cambio de sistemática, los principios consignados en las leyes fundamentales de la Monarquía, acompañados de las oportunas coincidencias y precauciones, que aseguren de un modo estable el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación...”

La pretensión citada no pasaba de ser tal. En la práctica el texto constitucional se basaba en los principios que surgieron en la palestra política a la par que la Revolución francesa: la soberanía nacional, la división de poderes y el nuevo sistema de representación. La pretendida armonía entre Antiguo y Nuevo Régimen quebró. Con la Constitución de 1812 España se incorporaba al nuevo orden de cosas.

#### B) *La soberanía nacional*

En nuestra Constitución de 1812 se plasman los principios básicos de la Revolución española: su origen popular y su respeto a la Monarquía. El pueblo español está representado en las Cortes, y por medio de éstas se otorga su propia Constitución. La fórmula se expresa en el Preámbulo, en combinación con los artículos 3 y 27:

“La soberanía -decía el artículo 3- reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho a establecer sus leyes fundamentales”. El artículo 27 señalaba que “las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados

---

(4) Esa minuciosidad a la que se hace referencia se refleja, especialmente en el Título III, con preceptos constitucionales que hoy nos pueden resultar chocantes en extremo. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 47: “Llegada la hora de la reunión que se hará en los casos consistoriales o en el lugar donde lo tengan de costumbre, hallándose juntos los ciudadanos que hayan concurrido, pasarán a la parroquia con su presidente, y en ella se celebrará una misa solemne del Espíritu Santo por el cura párroco, quien hará un discurso correspondiente a las circunstancias”. Como éste hay otros muchos ejemplos que ayudan a explicar la extensión del texto gaditano.

por los ciudadanos en la forma que se dirá". Por eso el Preámbulo expresaba: "las Cortes Generales y extraordinarias de la Nación española... decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado". La Regencia, en nombre del Rey, se limita a ordenar su publicación, a tenor de lo señalado por el primer párrafo del Preámbulo: "Don Fernando Séptimo, por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del reino..., a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las mismas Cortes han decretado y sancionado la siguiente Constitución política de la Monarquía española (5).

Como atinadamente señala Tomás Villarroya "la Constitución se elaboró sin participación del Rey: pero no frente o contra un Rey por cuya libertad combatía la Nación: en su intención inicial, no era, pues, una Constitución que se pretendiese imponer al Monarca" (6).

La afirmación de la soberanía nacional suponía la adopción del más espectacular de los principios de la Revolución francesa: la soberanía dejaba de residir en una sola persona, el Rey, para transferirse a la Nación.

La cuestión de la soberanía va a pesar tan decisivamente en nuestra historia constitucional que va a resultar la piedra de toque que divide a nuestros textos constitucionales en dos grandes grupos atendiendo a un movimiento pendular. Las Constituciones de 1812, 1837 1869 y 1931 consagrarán la soberanía nacional frente a las de 1834, 1845 y 1876 que recogen la doctrina de la soberanía compartida entre Rey y Cortes.

Este hecho decisivo diferencia a nuestra primera Constitución de la francesa de 1791; la Revolución en Francia se plantea contra el Rey y a favor de la soberanía nacional. En España no se plantea disyuntiva. La Monarquía va a salir triunfante en los grandes momentos constituyentes de nuestra Patria: 1812, 1869 y 1978. La excepción -1931- no sólo confirma la regla, sino que tiene sus causas más profundas en la descomposición del propio sistema (7).

El poder soberano -supremo- del Estado se confundía con el poder regio durante el Antiguo Régimen. Mientras éste subsistió el Rey era el

---

(5) El texto de la Constitución está tomado de Sevilla Andrés, op. cit. pág. 160 y ss.

(6) Tomás Villarroya, Joaquín "Breve historia del Constitucionalismo español". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1983 pág. 13.

(7) Puede verse a este respecto Astarloa Villena, Francisco "Región y religión en las Constituyentes de 1931". Ed. Cátedra Fadrique Fució Ceriol. Valencia 1976, pág. 21 y ss.

Soberano, titular del poder pleno. La revolución francesa -con Sièyes como principal fuente doctrinal en este punto- supuso la transferencia a la Nación -persona moral distinta a los individuos que la forman- de la titularidad de dicho poder.

Fue éste el punto posiblemente más conflictivo de las Cortes Gaditanas a la hora de elaborar la Constitución. Se afirma habitualmente que la Cámara Gaditana estaba dividida en dos grandes grupos: los absolutistas o realistas, partidarios de mantener en este tema el anterior estado de cosas y los liberales o afrancesados, partidarios de incorporar al texto constitucional las doctrinas de la Revolución habida en Francia. La existencia de tal división es incontestable, pero las bases en que se fundan ambas posiciones debe ser objeto de matizaciones que el tiempo ha ido aclarando. Es cierto que la posición de los liberales estaba clara: incorporar la doctrina de la soberanía nacional acuñada con la Revolución del país vecino. Lo expresa así Martínez Marina: “Así se sostuvo la autoridad nacional contra los esfuerzos del despotismo hasta entrado el siglo décimo sexto en que habiéndose extinguido la varonía de la casa de Castilla sucedieron en estos reinos los príncipes austríacos; los cuales ignorantes de nuestras leys y costumbres, y educados en los destructores máximos del Gobierno arbitrario y entregados a ministros extranjeros... comenzaron a violar lo más sagrado de nuestra Constitución... exceso que... llegó a colmo mientras dominaron los Príncipes de la Casa de Borbón: casi tres siglos de violencia y desorden” (8).

La asimilación del otro sector de las Cortes -los realistas- al absolutismo requiere, sin embargo, algunos matices, que tal asimilación sin más no es del todo exacta. Cuando Fernando VII regresó a España tras el exilio francés le fué presentado un Manifiesto, denominado “de las Persas” en donde un sector de diputados realistas expresaba su pensamiento. Es cierto que rechazaban la labor de las Cortes Gaditanas, y por ende, la Constitución, pero no es menos cierto que solicitaban del Rey la convocatoria de unas nuevas Cortes -de acuerdo con el Régimen Antiguo- y que recordaban la sujeción del Monarca a las leyes. Luego el absolutismo del Rey -fruto en el fondo de su congénita debilidad, por extraño que parezca- dejaría descontentos a unos y otros.

La aprobación del artículo 3 tal como antes ha sido citado marcó el fin de una larguísima discusión muy rica en contenido doctrinal, y que supuso uno de los momentos más brillantes no sólo en la discusión de

---

(8) Martínez Marina, Francisco: “Teoría de las Cortes”. Editora Nacional. Madrid 1979 pág. 1494.

esta Constitución sino también de nuestra historia parlamentaria, tan pobre en altura en tantas ocasiones. El citado artículo se aprobó, pero suprimiendo el último inciso que figuraba en el proyecto, y que atribuía a la Nación el “derecho de adoptar la forma de Gobierno que más convenga”. La votación para suprimir tal inciso arrojó el resultado de 87 votos contra 63, lo que da idea de lo igualado de las posiciones.

### C) *El Rey*

Con respecto a la figura del Rey hay que señalar que el respeto que las Constituyentes manifestaron hacia la institución monárquica no fue óbice para que el texto gaditano regulara la figura del Rey de acuerdo con los nuevos principios que la Revolución consagraba.

Una vez declarada la soberanía nacional, el Rey deja de ser “el soberano”. Sus poderes serán los que expresamente le concrete la Constitución. Genéricamente son los establecidos en los artículos 15 -participación en la función legislativa compartida con las Cortes- y 16, potestad ejecutiva. Tales poderes enunciados “in genere” en los artículos citados se concretaban en el título IV dedicado al Rey (9).

El artículo 170, literalmente repetido por las Constituciones monárquicas españolas del siglo pasado, establecía: “la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo anterior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las Leyes”.

La concreción a tan amplísimo principio se recogía en el artículo siguiente, que, en sus dieciseis párrafos establecía las siguientes facultades regias: la expedición de las disposiciones encaminadas a la ejecución de las leyes; el cuidado de que la Administración de Justicia fuera pronta y cumplida; la declaración de guerra y la firma de la paz, dando cuenta a las Cortes; el nombramiento, a propuesta del Consejo de Estado, de los magistrados de los Tribunales; la provisión de empleos civiles y militares; el ejercicio del derecho eclesiástico de presentación, a propuesta del Consejo de Estado: la concesión de honores; el mando de los ejércitos; la dirección de las relaciones diplomáticas y comerciales; la fabricación de monedas; la inversión de fondos para la Administración; el derecho

---

(9) Conviene hacer notar que el Título referente a las Cortes -III- figuraba antes que el referido al Rey. No se trataba de una simple transferencia formal. Las Cortes representaban al titular de la soberanía: la Nación.

de indulto; la iniciativa legislativa ante las Cortes y el nombramiento y separación de Ministros o Secretarios de Despacho, según la terminología de la Constitución.

Tales atribuciones quedaban limitadas de dos formas: por un lado por lo establecido en el artículo 225 "Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún Tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito". Tal precepto suponía la aparición en España del refrendo ministerial con carácter obligatorio.

La segunda limitación de las facultades regias venía de la enumeración del artículo 172 que establecía restricciones de la autoridad del Rey; el respeto a la libre actividad de las Cortes, sin que pudiese impedir su celebración. Tal limitación, que consagraba el funcionamiento autónomo de las Cortes respecto del Rey, suponía otro corte tajante con el sistema del Antiguo Régimen. Pero el texto de Cádiz iba, incluso, más allá de lo que más tarde recogerían otras Constituciones españolas al prohibir al Rey suspender o disolver las Cortes.

Otras restricciones enumeradas en el citado artículo 172 eran: la prohibición de ausentarse del reino, de abdicar y de contraer matrimonio sin consentimiento de las Cortes, alguna de las cuales limitaciones tenían una clara motivación en la reciente historia; la prohibición de alterar la integridad territorial y de establecer tratados con otros países sin consentimiento de las Cortes; la prohibición de establecer contribuciones -que se atribuía a las Cortes en exclusiva- ni conceder privilegios; y la prohibición de alterar la propiedad y la libertad de las personas.

Respecto a su participación en la función legislativa que compartía con las Cortes se manifestaba en la iniciativa legislativa y en la sanción y promulgación de las leyes. La iniciativa se configuraba más como un recuerdo histórico del poder legislativo pleno del Monarca que como un auténtico derecho. Manifestación de ello era el hecho de que, a tenor del artículo 125, eran los Secretarios de Despacho quienes presentaban a las Cortes las propuestas regias, y era la Cámara quien determinaba cuando y cómo podrían asistir los Secretarios a las discusiones en torno a tales propuestas. En todo caso no podían estar presentes en la votación correspondiente. Se trataba, como puede verse, de una actitud mendicante.

También la actividad sancionadora de las leyes por parte del Monarca sufría esos mismos celos por parte de la Constitución, a tenor de los

artículos 142 y siguientes. El veto -negativa a la sanción- por parte del Rey tenía un efecto meramente suspensivo sobre el proyecto aprobado por las Cortes. Se retrasaba su entrada en vigor, devolviéndose a la Cámara para ser de nuevo estudiado. Pero el veto era superable si por tercera vez las Cortes aprobaban el Proyecto tras las dos correspondientes negativas regias. Esa tercera aprobación suponía los mismos efectos que la sanción regia.

Es de señalar que fue la Constitución de 1812 la que más recortó los poderes del Rey de entre todas las Constituciones monárquicas españolas del siglo pasado. En el texto gaditano triunfó -a diferencia de lo ocurrido en Francia como ya quedó dicho-, la causa monárquica. Pero los poderes del Rey iban a ser sensiblemente limitados. No hay que olvidar que todas las Constituciones monárquicas del siglo XIX español van a reconocer la posible disolución de las Cortes y el veto absoluto como poderes regios. De esta última facultad se usó discretamente, pero no así de la primera, de la que se abusó hasta bien entrado el siglo XX con notorio perjuicio para nuestra vida política y, a la larga, para la propia institución monárquica.

#### D) *La división de poderes.*

Una doctrina política y dos textos constitucionales constituyen el precedente de la regulación de la división de poderes en nuestro primer texto constitucional. Se trata de la teoría de Montesquieu y de los textos norteamericano y francés de 1787 y 1791, respectivamente, que constitucionalizan dicha teoría.

Precedentes a la doctrina de la división de poderes hay múltiples y de varias procedencias. Aristóteles y Polibio en la antigüedad; Bolingsbroke más tarde; pero la versión moderna tiene un autor eminente: el barón de la Brede, Montesquieu. Para el autor francés la libertad se garantiza mediante la división del poder y un sistema de frenos entre los titulares del poder.

Aunque la doctrina de la división de poderes y sus sucesivas formulaciones es una de las más ricas del Derecho Constitucional y más fecunda en consecuencias prácticas no es sitio éste para desarrollarla. Basta decir que siguiendo los ejemplos norteamericanos y francés la Constitución de 1812 establece en su artículo 15 que “la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”. En su artículo 16 afirma que “la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey”. Y, por último, en el artículo

17 se lee que “la potestad de aplicar las leyes en los campos civil y criminal reside en los tribunales establecidos por la ley”.

La formulación de la división de poderes de la Constitución de 1812 tiene una virtud y un defecto. La virtud de usar el término “potestad” mucho más concorde con el de “puissance” acuñado por Montesquieu. El usado por la doctrina comúnmente - “división de poderes”- plantea más problemas teóricos.

Pero por otro lado, y siguiendo también en esto los ejemplos francés y norteamericano, el sistema previsto por el texto gaditano es el de la separación rígida de poderes, fruto de una interpretación rigurosa del principio de Montesquieu. Las constituciones posteriores lo irían flexibilizando progresivamente. De todos modos no hay que olvidar que el constitucionalismo llevó consigo la aplicación de la teoría del Barón de la Brede. También nuestra primera Constitución la incorporó.

#### E) *La representación nacional.*

Consecuentemente con la adopción de la soberanía nacional desaparece también la representación estamental del Antiguo Régimen. Mediante ese sistema los Diputados eran nombrados, y a ellos representaban, por los correspondientes brazos o estamentos -clero, nobleza y burguesía- siendo sus simples portavoces, pues estaban sujetos a mandato imperativo.

Tras la Revolución francesa desaparece la representación por estamentos, que se sustituye por la representación de la Nación en su unidad. Siguiendo a Sieyes se consagra la idea de que a la unidad de la Nación debe corresponder la unidad de representación, sin mandato imperativo preexistente. La relación entre representado y representante no será la propia de un mandato, sino la de una representación. La voluntad del representante es libre, sin previa sujeción.

La sustitución del sistema de representación estamental por el nacional tiene en nuestro país fecha exacta e instrumento perfectamente conocido: “La Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes” de 1 de Enero de 1810. A dicha Instrucción puede añadirse el Decreto de la Junta Central sobre la celebración de las Cortes del día 29 del mismo mes y año. El documento esencial es, sin embargo, el Decreto de la Regencia de 20 de septiembre de 1810, mandando que las Cortes se reunieran en un solo Cuerpo.

En este Decreto la Regencia resolvía “que no obstante lo decretado por la Junta Central sobre la convocación de los brazos de Nobleza y Clero a las próximas Cortes, deliberación que necesariamente había de causar considerables dilaciones, cuando, por otra parte, se hallan personas de uno y otro estado entre los Procuradores nombrados en las provincias, que, sin necesidad de especial convocatoria de los Estados, se haga instalación de las Cortes, sin perjuicio de los derechos y prerrogativas de la nobleza y clero” (9 bis).

La nueva representación nacional quedaba eminentemente constitucionalizada por el artículo 27 del texto gaditano, al que puede añadirse el artículo 100, que especificaba el contenido de los poderes que han de entregarse a los diputados electos por cada provincia. En dicho artículo se dice expresamente “que les otorgan poderes amplios a todos juntos, y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su encargo, y para que con los demás diputados de Cortes, como representantes de la Nación española, puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella en uso de las facultades que la Constitución determina”.

Esta representación con referencia a la Nación, y no estamental, y desligada del mandato imperativo del Antiguo Régimen se constitucionaliza en Cádiz, y quedará consagrada en el régimen constitucional español. El sistema de elección indirecta establecido en nuestro primer texto constitucional -artículo 34 y siguientes- apenas tendrá continuidad salvo casos aislados -Senados de 1837 y 1869, por ejemplo- pero el cambio de la nueva representación quedaba abierta. ¿Cómo se articulaba esa representación?. Repasamos parte del contenido del artículo 27: “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación”.

## F) *Las Cortes*

Sucesiva, y brevemente, habrá que hacer referencia a su composición, su elección, su funcionamiento y sus funciones.

1. *Composición*. La unicameralidad, sobreentendida en la Constitución más claramente en los artículos 27 y 104, fue fruto de una convicción y de un temor. Las Cortes fueron convocadas por la Regencia en Cámara única y ese mismo sistema fue el que se constitucionalizó. Pesaron el ejemplo francés -aquí si es cierta la influencia del texto galo de 1791- y

---

(9 bis) Ver Sevilla Andrés, op. cit. pág. 89.

la doctrina de Sieyes, quien creía que la Cámara única representaba mejor la unidad nacional.

Por otro lado existió el temor de que la Cámara Alta se convirtiera en refugio de nobleza y clero, con lo que la estamentalidad del Antiguo Régimen podía sobrevivir subrepticamente. Triunfó por tanto, el criterio unicameral, que la propia vida constitucional -por escasa que fuera- se encargó de demostrar como peligrosamente proclive a tendencias dictatoriales. Ya en el trienio liberal y constitucional (1820-23) se estudió la posibilidad de introducir una reforma constitucional incorporando la Cámara Alta. Lo agitado y efímero del período imposibilitaron tal adición.

Las Constituciones posteriores vigentes, a excepción de la de 1931, recogieron el principio bicameral. Curiosamente en 1935 también se intentó introducir la segunda Cámara en el texto de la II República.

2. *Elección.* Varios aspectos relacionados con el reclutamiento de la Cámara han sido ya expuestos anteriormente, y poco hay que añadir aquí. El título III de la Constitución, dedicado a las Cortes, incorpora en su interior una verdadera ley electoral. Ello, junto a la preeminencia que se quiso otorgar al órgano de representación popular, hizo del Título el más largo y prolijo de la ya de por sí extensa y minuciosa Constitución.

Se consagró un sistema indirecto de cuarto grado para la elección de diputados; con juntas electorales de parroquia a elegidos por unos compromisarios- de partido y de provincia. Los artículos 91 y 92 establecían los requisitos necesarios para ser elegido Diputado de Cortes. El artículo 95 establecía la incompatibilidad -inelegibilidad más bien- entre Diputado y Secretario de Despacho. Esta incompatibilidad sería anulada en las posteriores Constituciones y obedecía al deseo de las Constituyentes, antes expresado, de establecer, con todas sus consecuencias, una rígida separación entre los diversos poderes en el Estado.

A semejanza del texto constitucional norteamericano se fijaba la duración del mandato parlamentario en dos años -brevísimo- no seguido luego por ninguna Constitución española, renovándose la totalidad de la Cámara, a tenor del artículo 108.

3. - *Funcionamiento.* La idea de la soberanía parlamentaria presidió toda la regulación de las Cortes. Inmediata concreción era la autonomía en su funcionamiento. Tuvo autonomía frente al Rey que era característica del Nuevo Régimen, a diferencia del Antiguo en que el Rey convo-

caba las Cortes a su antojo. Tal autonomía se configuraba como garantía de libertad, pues “miraron -decía el discurso Preliminar- la frecuente reunión de Cortes como un verdadero obstáculo a la arbitrariedad de su Gobierno y a la usurpación que se intentaba hacer de las libertades de los españoles... El formar Cortes cada año es el único medio legal de asegurar la observancia de la Constitución sin convulsiones, sin desacato a la autoridad, y sin recurrir a medidas violentas, que son precios y aun inevitables cuando los males y vicios en la administración llegan a tomar cuerpo y envejecerse”.

Así se justificaba la reunión automática -1 de marzo de cada año- y el período obligatorio de sesiones -3 meses- previstos en el artículo 106 del texto constitucional.

Fruto también de la autonomía de las Cortes era su libertad absoluta a la hora de elegir un Presidente -a diferencia de lo que ocurriría con buena parte de las posteriores Constituciones españolas del siglo pasado- y de establecer su reglamento, libertades que recogían, respectivamente, los artículos 118 y 127.

La actividad del Rey en las Cortes se reducía a la apertura de las sesiones, que no se retrasaba si el Rey tenía impedimento para acudir a la ceremonia, -artículo 121- y en el que pronunciaba un discurso al que contestaba el Presidente -artículo 123- (10). Acto al que el Rey asistía sin guardia alguna, como señalaba el artículo 122. Por último, en este orden de cosas, establecía el artículo 124 la prohibición de que las Cortes deliberaran en presencia del Rey.

La inviolabilidad de los Diputados y el privilegio de jurisdicción quedaban constitucionalizados en el artículo 128. En el 126 se establecía el principio general de publicidad de las sesiones, excepción hecha de aquéllas que exigen reserva.

A diferencia de las restantes Constituciones españolas del siglo XIX, el texto gaditano constitucionalizaba la Diputación Permanente para velar por el cumplimiento de algunas de las funciones que correspondían a la Cámara cuando no estuviera en período de sesiones.

4.- *Funciones.* El artículo 131 -que ocupaba todo el capítulo VII del Título III- recogía hasta veintiseis facultades propias y específicas de las Cortes.

(10) En uno de esos discursos durante el Trienio liberal se produjo el célebre incidente de la “coletilla”.

La primera y principal era, lógicamente, la legislativa, que le había atribuido el ya citado artículo 16 como función propia. Los artículos 132 y 156 regulaban con detalle el procedimiento legislativo. Varios de esos artículos han sido precitados a propósito del veto regio. Señálase aquí una peculiaridad respecto a la iniciativa legislativa: la expresada en el artículo 132 que la otorgaba a cada uno de los Diputados.

Del largo enunciado de las facultades de las Cortes puede hacerse una sistematización en base al objeto de las mismas. Facultades en relación al Rey, al Príncipe de Asturias y al Regente. Otras lo eran referidas a las relaciones exteriores. Otro tipo de funciones se referían a las fuerzas armadas y de policía. También se establecían competencias de las Cortes en orden a la Administración y al régimen económico y financiero. Se establecía la facultad de las Cortes de hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho. Cabe señalar, por último, lo señalado en el párrafo 24 del citado artículo que establece como función de las Cortes “proteger la libertad política de imprenta”

### G) *El sentido religioso*

Caracteriza también la Constitución de Cádiz y sirve junto con el respeto a la institución monárquica para puntualizar sus diferencias con el texto francés de 1791, y, sin embargo, le aproxima al texto norteamericano de 1787 tan influido por el puritanismo emigrante de la metrópoli inglesa a bordo del “Flor de Mayo”.

Manifestaciones de su sentimiento religioso aparecen a lo largo del texto constitucional. El propio Preámbulo contiene una invocación trinitaria y un reconocimiento a Dios como “autor y supremo legislador de la sociedad”

El artículo 12, que constituía un capítulo propio -2º dentro del Título III- señalaba que “la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.

Los artículos 47, 71 y 86 prescriben que se dirá Misa del Espíritu Santo en las Juntas electorales de Parroquia, Partido y Provincia, respectivamente, y, a modo de ejemplo, cabe señalar, por último, que la fórmula de juramento tanto del Rey como del Príncipe de Asturias -arts. 173 y 212, respectivamente- incluía la obligación de defender y conservar la religión católica “sin permitir otra alguna en el reino”.

La composición de las Cortes gaditanas ayuda, en buena medida, a entender este espíritu religioso que impregna el texto constitucional. El 30 por ciento de los diputados -o sea unos 90- eran eclesiásticos.

#### H) *Rigidez*

La Constitución de 1812 es rígida. Es decir, preveía un sistema de reforma distinto del exigido para la modificación de la legislación ordinaria. Pero además hay que añadir que el sistema previsto para la reforma constitucional hacía que ésta resultara extraordinariamente compleja. A ello se dedicaban el artículo 375 y siguientes -los diez últimos- del texto constitucional.

El artículo decía: “Hasta pasados ocho años después de hallarse puestas en práctica la Constitución en todas su partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos“.

Junto a esta primera limitación existían otras consistentes en las exigencias de cumplimiento de plazos y de aprobaciones de propuestas por mayorías reforzadas, siendo la más notable la necesidad de que fueran tres Cortes distintas quienes intervinieran en la reforma: las primeras proponían, las segundas examinaban, y las terceras procedían a la reforma, a tenor de los artículos 379, 380 y 381, respectivamente.

Como motivos de esta rigidez constitucional, que bien pudiera calificarse de extraordinaria, puede aducirse alguno de los ya señalados como justificación de su longitud, también ciertamente extraordinaria. Se puede añadir el optimismo constitucional -fruto del sistema recién iniciado- y el deseo de otorgar al texto la mayor estabilidad posible.

La doctrina se inclina a establecer como norma frecuente la de que las Constituciones que surgen de una Revolución son técnicamente rígidos -siguiendo la terminología de Bryce- y el motivo es sencillo: el deseo de que una reforma constitucional no desvirtúe algún principio revolucionario consagrado en el primer texto legal del país.

#### IV. *VALORACION Y APLICACION*

Si algo externo a sí mismo caracteriza a nuestro primer texto constitucional es, sin duda, la polémica de que se ha visto rodeado. Como ya se ha expuesto antes, polémico fue su nacimiento. No menos controversias suscita su valoración.

Para los sectores moderados de su época constituyó una verdadera piedra de escándalo. Afirmaciones como la de la soberanía nacional o cambios tan radicales como los producidos en torno a la institución regia podían ser difícilmente comprendidos en aquel momento.

Para el liberalismo -y no sólo español- el texto de 1812 constituyó una bandera auténtica. Más aún cuando se pudo comprobar lo azaroso de su existencia.

Su mérito más sobresaliente -y no pequeño- es ocupar el primer puesto cronológico de las Constituciones españolas. Sólo eso sirve para tapar sus defectos, la mayor parte debidos a su primogenitura. Su valoración es, pues, una moneda de dos caras: un mérito principal es también su inconveniente primero. No puede ser -porque tampoco pudo hacerse- de otra manera. La Constitución gaditana se adelanta notablemente a su tiempo. Ni la monarquía ni el pueblo -salvo minorías- de España podían adaptarse al texto constitucional, porque éste tampoco podía insertarse en un contexto socio-político muy anclado en el Antiguo Régimen en virtud de muchos lazos, y que, para colmo, mantenía una guerra en su propio territorio.

Esa es la valoración principal -que no la única posible- que merece el texto gaditano y que explica los avatares de su aplicación. Aunque cabría decir, más propiamente, de su inaplicación.

Primero estuvo vigente en un país en guerra. En una fase final de las hostilidades contra un enemigo como Napoleón. Si ya en nuestros días sería difícil que reviviera en un mínimo de "normalidad constitucional" en un país en guerra, puede calcularse qué sería en los comienzos del siglo XIX con diferencias tan enormes en el campo de las comunicaciones, por ejemplo, con el mundo actual. En este estado de cosas vivió la Constitución de Cádiz su primera etapa de vigencia de marzo de 1812 a Mayo de 1814. Un decreto dictado por Fernando VII al regresar a España -Valencia 4 de mayo- abolía el texto constitucional al que calificaba de "atentado contra las prerogativas del Trono abusando del nombre de la Nación"; declarando aquella Constitución y Decretos nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos y se quitaran de en medio del tiempo, y sin obligación en mis Pueblos y Súbditos de cualquier clase y condición a cumplirlas ni guardarlas" (11).

---

(11) Texto del Decreto en Sevilla Andrés op. cit. pág. 219 y ss.

El segundo período de vigencia del texto de Cádiz se produce durante el Trienio liberal o constitucional -de ahí su nombre- de marzo de 1820 a Octubre de 1823. Etapa que comienza con el Golpe de Estado de Rafael de Riego en Cabezas de San Juan y que termina con la intervención de los Cien Mil Hijos de S. Luis.

Un breve decreto de 7 de marzo de 1820 establece que “siendo la voluntad general del pueblo, me he decidido a jurar la Constitución, promulgada por las Cortes Generales y extraordinarias en el año de 1812” (12), disposición legal acompañada de conocidísima frase: “marchemos francamente y yo el primero, por la senda constitucional”

No menos azarosa fue esta vigencia constitucional. El desorden y la subversión presidieron la vida del Trienio. El Rey encargó a Martínez de la Rosa la preparación de una reforma constitucional, que no llegó a producirse ante la entrada en España de los ejércitos armados por las potencias europeas para poner fin al caos del Trienio y restaurar el orden.

Un Manifiesto real de 1 de Octubre de 1823 declara “nulos y de ningún valor todos los actos de Gobierno llamado constitucional (de cualquier clase y condición que sean) que ha dominado a mis pueblos desde el día 7 de marzo de 1820 hasta hoy 1 de Octubre de 1823, declarando, como declaro, que en esta época he carecido de libertad, obligando a sancionar las leyes y a expedir las órdenes, decretos y reglamentos que contra mi voluntad se meditaban y expedían por el mismo Gobierno”. La Constitución era calificada por el Manifiesto como “tiránica”. (13).

La tercera y última etapa de vigencia de la Constitución de 1812 fue la más efímera, y se produjo durante la Regencia de María Cristina. Derogado el Estatuto Real de 1834 por el Motín de la Granja se declaró vigente la Constitución de 1812 en tanto se elaboraba un nuevo texto constitucional, que pretendía ser mera reforma -no lo fue- del Código gaditano.

Un Real Decreto firmado en la Granja el 13 de agosto de 1836 mandaba “que se publique la Constitución política del año de 1812, en el interín que reunida la Nación en Cortes, manifieste expresamente su voluntad, o dé otra Constitución conforme a las necesidades de la misma” (14).

---

(12) Id. pág. 235.

(13) Texto del Decreto en Sevilla Andrés op.c. cit. pág. 241.

(14) Id. pág. 301.

Esta última previsión del Real Decreto se producía el 18 de junio de 1837. Pasaba a la Historia la primera Constitución española, de 1812: "Dejo una honda huella emocional en la historia del Constitucionalismo español". (15).

## V.- BIBLIOGRAFIA

- 1.- *Bibliografía genérica para la historia del constitucionalismo español*.
- CLAVERO, B.: "Evolución histórica del constitucionalismo español". Madrid, 1983.
- FARIAS GARCIA, P.: "Breve Historia constitucional de España". Madrid, 1981.
- FERNANDEZ SEGADO, F.: "Las constituciones históricas españolas". Madrid, 1982.
- FRAILE CLIVILLES, M.: "Introducción al Derecho Constitucional español". Madrid, 1975.
- GARCIA HERNANDEZ, F.J. y ESPIN TEMPLADO, E.: "Esquemas del constitucionalismo español (1808-1976)". Madrid, 1976.
- GARCIA NIETO, M.C.: "Bases documentales de la historia constitucional de España", Madrid, 1971.
- GONZALEZ MUÑIZ, M.A.: "Constituciones, Cortes y elecciones españolas. Historia y anécdotas (1810-1936)". Madrid, 1978.
- SANCHEZ AGESTA, L.: "Historia del constitucionalismo español (1808-1910)". Madrid, 1984.
- SEVILLA ANDRES, D.: "Historia política de España (1800-1973)". Madrid, 1974.
- SOLE TURA, J. y AJA, E.: "Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)". Madrid, 1977.
- TOMAS VILLARROYA, J.: "Breve historia del constitucionalismo español". Madrid, 1983.

---

(15) Tomás Villarroya, Joaquín, op. cit. pág. 30.

- TOMAS Y VALIENTE, F.: "Notas para una nueva historia del constitucionalismo español" en "Sistema" núm. 17-18, 1977, págs. 71-81.

- TORRES DEL MORAL, A.: "Constitucionalismo histórico español". Madrid, 1986.

## 2. *Bibliografía específica para la Constitución de 1812.*

- COMELLAS, J.L.: "Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812" en R.E.P. núm. 126, 1962, págs. 60-100.

- DE LIZAUR Y LACAVE, I.: "La Carta otorgada de 1808". Madrid, 1916.

- FERNANDEZ ALMAGRO, M.: "Orígenes del régimen constitucional en España". Barcelona, 1976.

- FERRANDO BADIA, J.: "Vicisitudes e influencias de la Constitución de 1812" en R.E.P. núm. 126, págs. 169-226.

- IDEM: "La Constitución española de 1812 en los comienzos del Risorgimento". Roma-Madrid, 1959.

- MARTINEZ SOSPEDRA, M.: "La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español". Valencia, 1978.

- MERCADER RIBA, J.: "José Bonaparte Rey de España (1808-1813).

- MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "La Constitución espagnole de 1812 et les débuts du liberalisme européen" en "Introduction á l'étude du Droit Comaré". París, 1938.

- RICO LARA, M.: "El impulso codificador y legislativo de las Cortes de Cádiz" en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, núm. 13, 1963, págs. 7-58 y núm. 14 1963, pág. 277-309.

- SANZ CID, C.: "La Constitución de Bayona". Madrid. 1922.

- SEVILLA ANDRES, D.: "La Constitución de 1812, obra de transición" en R.E.P. núm. 126, 1962, págs. 113-139.

- IDEM.: "Notas sobre el poder ejecutivo en la Constitución de 1812", en D.A. núm. 153, 1973, pág. 65-75.

- SOLIS, R.: "El Cádiz de las Cortes". Madrid, 1969.

-VALERA SUANCES CARPEGNA, T.: "La teoría del Estado en los orígenes de constitucionalismo hispánico (las Cortes de Cádiz)". Madrid, 1983.