

SOBRE LA CONSTITUCION DE CADIZ (*)

LUIS SANCHEZ AGESTA

Hace unos años, el eminente historiador Cristóbal Dawson pasaba unas vacaciones en Granada. Le hice una visita de cortesía y, al ofrecerme para cualquier lectura de libros o documentos con que quisiera entretener sus ratos libres, me pidió que le subiera al hotel de la Alhambra cuanto hubiera nuevo sobre las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. Al preguntarle por la razón de esta curiosidad, me contestó: «1812 es una de las fechas europeas de España.»

Muchas veces he pensado en los muchos significados que cabe atribuir a esta respuesta. Quizá Dawson pensaba en la colaboración española con todas las fuerzas europeas que se oponían a Napoleón, o en la Guerra de la Independencia, que exaltó el sentimiento nacional y en cuyo filo se proclamó, uniendo ambas ideas, la soberanía de la nación. O quizá en el intercambio de ideas y de hombres provocado por aquella ocasión y en las cartas cruzadas entre españoles y extranjeros, como las famosas de Jovellanos a Lord Holland, o en la curiosidad que lo español despertó en el mundo. Quizá, y esto es lo que más me inclinó a creer, en las razones profundas de esta repercusión de los hechos y del pensamiento español en la Europa de estas fechas. Porque no deja de ser curiosísimo advertir, de una parte, que los españoles, que proclamaban su independencia frente a Francia y combatían a los ejércitos franceses, aceptaran al mismo tiempo el núcleo central de ideas-palabras —a veces las palabras son más importantes que las ideas de la Revolución francesa—, y de otra, que haya sido el texto de la Constitución española de 1812, torpe desde el punto de vista técnico y de la práctica política, con todas sus ingenuidades y errores, y no la genuina Constitución revolucionaria francesa de 1791, la que va a difundirse y a imitarse como modelo de una constitución liberal.

(*) Este trabajo apareció anteriormente en la *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, vol. LVII, núms. 3-4, 1988.

El hecho es notable por muchos conceptos. Incluso es digno de notarse que en la misma España, hoy que han pasado más de ciento cincuenta años, se encrespen las pasiones de políticos y eruditos cuantas veces se menciona aquella asamblea casi legendaria que redactó una constitución cuando apenas dominaba más tierra que la gaditana. Raro es el año que no se publica un libro o estudio notable en que se trata de demostrar que los constituyentes gaditanos eran más o menos liberales o tradicionales y se les presenta como los portadores de la antorcha olímpica de las revoluciones españolas o como fieles renovadores de una tradición. El autor de estas líneas también ha terciado alguna vez en estas polémicas, pero no es éste el punto de vista desde el que aquí queremos considerar este tema.

El primer hecho que llama la atención es que la Constitución de Cádiz es quizá el único de nuestros textos constitucionales que ha alcanzado una sorprendente difusión en el mundo. En 1814 se publicaron traducciones al italiano en Roma y Milán; en el mismo año se la traduce al francés; en 1820, al inglés. En América halla también una repercusión, hasta cierto punto natural, a la cual después nos referiremos. Un pensador del renombre internacional de Haller le dedica nada menos que una obra para combatirla, y Jean Derin Leanjunais publica otro libro para defenderla. Incluso en el siglo xx, Mirtkine Guetzevitch le consagra un estudio en que pondera con admiración la difusión de este texto, que fue muy superior a la repercusión de los textos constitucionales franceses. Pero, además, la fama de esta Constitución y el hecho en sí de su difusión constituye un caso único en la historia, en cuanto determinó que fuera aceptada, casi en su integridad, como Constitución propia en otros países europeos, sin contar su influencia y su efímera vigencia en algunas repúblicas americanas.

¿Cuáles son las razones de esta inusitada difusión de un texto constitucional, que, como advertíamos, es primitivo y complejo, con un juego de instituciones mal articulado, ingenuo y, en suma, poco viable? Hay que contar, en primer lugar, entre estas razones el sentido nuevo que se atribuyó a la proclamación de la soberanía nacional como afirmación de la independencia. Muchas de esas polémicas eruditas sobre si los constituyentes de Cádiz imitaron o no a la Constitución francesa de 1791 resbalan sobre este hecho. Los artículos 2 y 3 de la Constitución de Cádiz son ciertamente, en parte de su contenido, una traducción literal del artículo 3 de la Declaración de Derechos de 1789 incorporada a la Constitución francesa de 1791. Pero la intención de los constituyentes de Cádiz es bien distinta y se expresa netamente en las palabras que añaden a los párrafos traducidos. Porque la nación es libre e independiente, «no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni perso-

na»; y porque la soberanía reside esencialmente en la nación, le pertenece «exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales».

La proclamación de la soberanía nacional en Cádiz no se realiza frente al rey y los estamentos privilegiados («aucun section du peuple, n'aucune individu, ne peut s'attribuer l'exercise»), sino frente al derecho alegado por José Bonaparte y al derecho establecido en la Constitución de Bayona, que el emperador había redactado y hecho aprobar para España. No debe olvidarse que Napoleón, tratando de beneficiarse del principio de la Monarquía legítima, había coaccionado a Carlos IV y a Fernando VII en Bayona para que le transmitieran una corona y transferirla, a su vez, desde sus propias sienes a las de su hermano José, y que había convocado unas presuntas Cortes en Bayona para reforzar esa transmisión de poderes y aprobar un proyecto de Constitución, que fue revisado de su propia mano por el emperador. Por eso los constituyentes de Cádiz se creyeron obligados a declarar que la nación no era un patrimonio de familia que pudiera transmitirse, y que sólo la nación, en uso de su soberanía, podía establecer sus leyes fundamentales.

«Huérfana España —dice un historiador de aquellos días, el conde de Toreno—, abandonada de sus reyes, cedida como un rebaño y tratada de rebelde (a partir del alzamiento del Dos de Mayo), debía, y era propio de su dignidad, publicar a la faz del orbe, por medio de sus representantes, el derecho que la asistía de constituirse y de defenderse; derecho de que no podían despojarla las abdicaciones de sus príncipes, aunque hubieran sido hechas libre y voluntariamente.»

El mismo obispo de Orense, que más tarde iba a combatir la obra de las Cortes, escribió a Napoleón, al ser convocado para la Asamblea de Bayona, que lo procedente era devolver a los monarcas su libertad, y que en unas Cortes Generales del reino «la nación misma, con la soberanía y la independencia que le compete», procediese a reconocer como su legítimo rey al que la naturaleza y el Derecho llamaren al trono.

En unos y otros hace presencia un nuevo sujeto histórico, la *nación*. También la nación era ciertamente un nuevo concepto revolucionario. Pero se afirmaba con una nueva prestancia y un nuevo significado: como un nuevo título de la independencia nacional, que se iba a rubricar con sangre en los seis años de una guerra desigual y como fundamento de un poder constituyente que estableciera o reformara legítimamente las leyes fundamentales de un pueblo.

El sentido de estos hechos y estas afirmaciones era nada menos que el

derecho de las naciones a disponer de sus destinos y a no someterse a un poder extranjero. Hoy tenemos quizá embotada la sensibilidad para comprender la novedad y la trascendencia de esta afirmación de la nación, precisamente porque se ha convertido en un tópico político a lo largo de la historia de los siglos XIX y XX. Pero en aquellas fechas esta afirmación, medio entendida por los mismos que la formularon, constituía un nuevo principio sobre el que se iba a reconstruir una nueva Europa. Por eso la Guerra de la Independencia española es algo más que unas dificultades de los ejércitos de Napoleón, aprovechadas por el Gobierno británico, y se convierte en el símbolo de la independencia de las naciones europeas. Bélgica, Grecia y la misma Italia y Alemania iban a constituirse más tarde sobre esta base.

Este hecho nos explica ya en parte esa difusión del texto que había formulado con un valor mítico ese principio. Y que esa Constitución de Cádiz sea aceptada en bloque, en la revolución europea de 1820, por aquellos pueblos en que la revolución sigue significando la liberación de una nación de la garra de un poder extranjero: Portugal, el reino de las dos Sicilias, y Nápoles y el reino de Piamonte y Cerdeña. Así, Cesare Balbo, una de las cabezas de la revolución siciliana, autor de la *Storia della guerra di Spagna del Portogallo contra Napoleone* (1818), llama a la Constitución de Cádiz «la suma del ideal antinapoleónico».

Desde 1814 hasta 1834, la Constitución de Cádiz es el principio antagónico de la doctrina sentada por el zar Alejandro y Metternich en Viena, Aquisgrán y Verona, que atribuye a los monarcas unidos por la Santa Alianza, como poderes delegados de la Providencia, el derecho de gobernar a Europa. Al derecho divino de los reyes opone la soberanía de las naciones para constituirse y establecer sus leyes fundamentales, y al derecho de protección e intervención que se atribuyen las grandes potencias opone el principio de la independencia nacional que invocan los pequeños o divididos pueblos europeos. El Donoso Cortés de la primera juventud vio claramente este hecho. Europa es, para Donoso Cortés, un equilibrio entre sociedades soberanas, que es mantenido por la diplomacia. Pero la Santa Alianza ha desviado la diplomacia de esa función puramente instrumental para constituir la como un poder constituyente mediante el principio de intervención consagrado en Viena y Verona. A través del prisma del doctrinarismo ve la reconstrucción de Europa como un triunfo de las clases que, con su inteligencia, crean riqueza y cultura y son expresión de las nuevas naciones: las clases medias. Así, la civilización europea se irá penetrando de un principio, la libertad, que está destinado a dominar Europa, absorbiendo en una civilización general todas las civilizaciones locales. Europa se identifica así en el pensamiento de Donoso, que expresa un juicio común a los políticos liberales de la época, con

la expansión de una civilización fundada en la libertad de las naciones y de los ciudadanos. Este nacionalismo liberal llega a ser un tópico de la literatura del siglo XIX, al que normalmente se refiere Mazzini. Pero su raíz está claramente en la Constitución de Cádiz.

Pueden darse, sin duda, otras muchas razones para explicar el que esta Constitución influyera en Portugal, Italia e Hispanoamérica y fuera estudiada con curiosidad en Alemania. Sin duda, la proximidad geográfica e histórica tuvo su parte y hasta habría que tener en cuenta la similitud de condiciones políticas en todos los países a los que también llegó la invasión de los ejércitos napoleónicos. Pero creo que hubo, además, otra razón que debió de ser de indudable peso y que se suma a las anteriores. La Constitución española de 1812 no sólo se había proclamado por una nación consciente de su nacionalidad y de su independencia en lucha con los ejércitos franceses, sino que además había criado y acrisolado en la ideología y la terminología revolucionaria aquellas ideas y palabras que eran expresión del nacionalismo liberal, sin herir las creencias y los sentimientos religiosos. En una palabra: había proclamado la independencia y la soberanía de la nación y aceptado un credo liberal que era compatible con la fe religiosa.

Esta cristianización o bautizo del espíritu revolucionario no era una novedad absoluta. El primer paso lo había dado el cardenal Chiaramonte, obispo de Imola, en la Navidad de 1797, en una famosa pastoral en que afirmaba que la forma democrática de gobierno «no repugna al Evangelio, sino que, por el contrario, exige esas virtudes sublimes que sólo se adquieren en la escuela de Jesucristo. La igualdad civil, derivada del Derecho natural, embellecida por la moral, establece la armonía del cuerpo político cuando cada cual opera a bien de todos según la extensión de sus facultades físicas y morales...» El cardenal Chiaramonte, que fue después elevado al Pontificado con el nombre de Pío VII, afirmaba que tanto la igualdad como la libertad estaban en el espíritu del evangelio, aunque la revolución las hubiera deformado y convertido en armas de agresión contra la Iglesia y las instituciones eclesiásticas de su tiempo. Jovellanos ya lo había hecho notar, y el mismo espíritu animó a los constituyentes de Cádiz, entre los que no hay que olvidar que había un centenar de eclesiásticos, algunos de los cuales, como Muñoz Torrero, que fue rector de Salamanca, tuvieron parte muy activa en la redacción del texto constitucional.

«En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad», dicen las primeras palabras con que se encabeza el texto de la Constitución aprobada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Un legislador volteriano de 1837 comentó que estos términos eran más adecuados para empezar una novena que para redactar una Constitución.

Pero en la mente de los legisladores de Cádiz esta expresión no era sólo una solemne profesión de la fe que encabezaba el texto constitucional, sino que tenía un significado especial, que puntualizó Muñoz Torrero:

«Dios es el origen de la potestad pública porque lo es de la sociedad y del orden que debe reinar en ella, y ésta es la razón por la que en el proyecto se invoca el nombre de Dios como autor y supremo legislador de la sociedad. Así, con una sola palabra, se desechan todos los vanos sueños e hipótesis inventadas por algunos filósofos para dar razón del origen y condición primitiva de los hombres.»

Definiendo a Dios como fundador de la sociedad y su supremo legislador, está implícitamente combatida o eludida la concepción contractualista que afirma la primacía de la voluntad general. Haller, en su clásica crítica de la Constitución gaditana, denuncia esta que llama «singularísima amalgama entre el Espíritu Santo y el espíritu del siglo, entre el jacobinismo y la religión católica». Esta expresión de Haller muestra toda la trascendencia de esa afirmación. El problema es si realmente era una amalgama de dos materias que se negaban a fundirse o había entre ellas una mayor o menor congruencia, que permitía la aleación. Este problema iba a ser desde esas fechas hasta 1876, y quizá hasta el Concilio Vaticano II, el tema principal de las relaciones entre religión y política de los católicos españoles y hasta cierto punto de grupos significativos de católicos europeos.

Al menos en Francia, Tocqueville denuncia el mismo hecho cinco lustros después:

«Todavía se hallan entre nosotros cristianos poseídos de ese celo propio del espíritu religioso que desea nutrirse de verdades trascendentes y querrían, sin duda, proceder en favor de la libertad humana, fuente de toda grandeza moral. El cristianismo, que ha establecido la igualdad de todos los hombres ante Dios, no ha de repugnar que sean iguales ante la ley todos los ciudadanos. Mas por una extraña coincidencia de acontecimientos varios, la religión se halla, por el momento, ligada con los poderes que combaten la democracia, y le ocurre con frecuencia rechazar la igualdad misma que ama y maldecir la libertad como si fuera un adversario, mientras que si la tomara de la mano podría santificar sus esfuerzos.»

Los constituyentes de Cádiz podían ser uno de esos cristianos aludidos por Tocqueville que querían favorecer la libertad humana y que creían que

la igualdad de todos los hombres ante Dios no repugnaba como que fueran todos los ciudadanos iguales ante la ley. Con mayor o menor claridad, entre vieron que en muchas ideas de la Revolución francesa había una tradición cristiana secularizada, y quisieron hacer compatible el principio de la soberanía nacional con la doctrina del origen divino del poder. Para ello les bastó volver los ojos a la interpretación de los clásicos españoles del siglo xvi y muy especialmente a Suárez.

Jaime Balmes, uno de los más agudos ingenios de la primera mitad del siglo xix español, y quizá el más verdaderamente informado de la evolución de las ideas en Europa, lo subrayó reiteradamente en sus escritos. Hacia 1841, Balmes, con el sentido realista que distingue toda su obra, subraya que ciertas formas políticas eran en el fondo superficiales, porque lo importante se debatía en un trasfondo de creencias e intereses sociales. Con este criterio era necesario juzgar la relación del principio de libertad política y la actitud de los católicos. Y aducía el ejemplo de Inglaterra, país clásico de la libertad, donde, sin embargo, se negaba a los católicos esta libertad, como consecuencia de las creencias protestantes y los intereses materiales a que estaban ligadas. En la Europa continental, el espíritu del siglo xviii se había proyectado contra el clero y alternativamente se había apoyado en la monarquía absoluta del despotismo ilustrado, olvidando los derechos del ciudadano y los límites del poder real para derribar el poderío de las instituciones religiosas; o en la soberanía el pueblo, cuando este instrumento pareció más adecuado, al triunfar la revolución. Las formas y sistemas políticos —dice— son siempre instrumentos de ideas e intereses sociales, y por éstos es necesario juzgarlos. Y recuerda que un hombre católico se hará monárquico si ve que la monarquía favorece la religión; y se inclinará a la libertad política o tal vez, como en Irlanda y Bélgica, se convertirá en ardiente partidario de la democracia si sólo encuentra en la demoracria garantías de la conservación y prosperidad de la religión que profesa.

Años más tarde, en 1847, cuando Pío IX inició una política reformadora en los Estados Pontificios, Jaime Balmes, después de una madura reflexión y de una visita a Roma, ratificando en parte sus ideas, cree que es necesario y noble, aunque constituye una empresa peligrosa, proyectar el espíritu religioso sobre ese espíritu de libertad «que invade el mundo civilizado y se dilata por todas partes como un río que se desborda». Su punto de partida es el mismo: lo que hoy llamaríamos la indiferencia religiosa de las formas políticas. La protección de los reyes absolutos, que puede sinificar un amparo de la religión contra los perturbadores, puede también degenerar en las usurpaciones escandalosas del regalismo. Los regímenes de libertad, que pueden dañar con uná licencia de las costumbres, dan más libertad a la Iglesia para

el ejercicio de sus funciones; y aduce como testimonio no sólo Bélgica, sino también, ya en estas fechas, Inglaterra y los Estados Unidos, e incluso la misma Francia. Es necesario, dice con frase exaltada, «atraer a todos los espíritus nobles, persuadiéndoles que en la religión no hay nada que se oponga al buen orden en la administración, al progreso material, al desarrollo de la inteligencia y al ejercicio de la libertad política. La cruz puede plantarse sobre el palacio de los césares y sobre las asambleas populares, y lo mismo puede defender a un rey que a la libertad republicana».

Es claro que la cuestión no quedó resuelta con estas agudas observaciones de Balmes, que corresponden al movimiento que determina en Europa la política de Pío IX. Ni era sólo patrimonio de España o de Europa. Es curioso advertir que esa misma Constitución de Cádiz tuvo, como hemos señalado, una expansión en América que no debe atribuirse tanto a la afirmación de la nacionalidad como a la definición de este liberalismo cristiano. La Constitución del Perú de 1823 reproduce la invocación gaditana a Dios, «por cuyo poder se instituyen todas las sociedades y cuya sabiduría inspira justicia a los legisladores»; y la misma influencia puede advertirse en las Constituciones de 1828 y 1839: Colombia, desde 1821 a 1886, sigue la misma tradición; México hace lo mismo: «Moribus et lingua, quoscumque venive videbant informant propria, gens efficiatur ut una.»

Parecían conocer la ley de encuentro de diversas culturas que recuerda Toynbee, por la que dos pueblos se convierten en uno cuando aceptan sus costumbres y cultura. Los que Toynbee llama «herediones», dispuestos a aceptar la cultura del vencedor, entonces se llamaron afrancesados.

«Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle con-
signado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos
de la nación española...»

Esta citadísima frase del discurso preliminar se confirma después (con las salvedades que merecen a los redactores «los adelantamientos de la ciencia del gobierno» que se han introducido «en los diferentes cuerpos de nuestra legislación») con citas reiteradas en diversos lugares de esas leyes fundamentales, que se revalidan adaptándolas a un «nuevo método». Y no hay que recordar que esta afirmación y esos testimonios, que dan a este discurso preliminar una especial dignidad, han sido uno de los hechos que más han llamado la atención a las generaciones y que han suscitado más polémicas.

No nos interesa ahora volver sobre esa debatidísima cuestión de si verdaderamente había en algún extremo una revalidación de unas instituciones históricas oscurecidas y hasta quizá olvidadas por el paso de los siglos o una imitación de los principios de la Revolución francesa, que se cubrían con esa

apelación histórica. Este ya no es un tema para 1980, y además, los que han discutido una y otra tesis, han llegado poco más o menos a conclusiones semejantes: que reconocen lo que había de novedad y de voluntad en la crisis de Cádiz como en todo proceso histórico.

Lo que sí nos parece importante son las vías por las que pudo llegar hasta el texto del discurso no ya esta afirmación sugestiva e interesante en sí, sino los testimonios ajustados con que se respalda en el texto. La respuesta más simple es que esos testimonios y la misma posible insinuación de esa revolución tradicional procedía de los papeles y documentación que acopió, por encargo de la Junta Central, la Comisión de Legislación que aquélla había constituido. Es cierto, pero también hay que advertir que las dos personalidades que desde esa Comisión pasaron después a la Comisión que iba a preparar el texto constitucional y las ideas en que se articuló ese discurso preliminar, Romanillos y Argüelles, no se sabe que fueran historiadores, aunque el primero fuera un notable helenista y Argüelles un lector de clásicos latinos. Cuando Argüelles, años después, en Londres, ha de citar Derecho español, no pasa de las leyes de partidas; pero también cita como autoridad indirecta a alguien que constituye una buena pista para reconstruir esa fuente ideológica del discurso: a don Francisco Martínez Marina. Y recordemos que, entre los propios miembros de la Junta Central, Jovellanos, sincera y hondamente preocupado por la tradición de nuestro Derecho público, y a quien Argüelles rinde en su obra el más cálido testimonio de admiración y respeto, en carta a Lord Holland de 2 de noviembre de 1808 recomienda la obra de Martínez Marina como la mejor fuente de información de la que ha sido la Constitución histórica de España. Si la recomendaba a Lord Holland, hay que pensar que antes la pondría en las manos de la Comisión de Legislación que él mismo había constituido.

Para que el lector profano no se equivoque, hay que recordar que, como es natural, esta obra no es la famosa *Teoría de las Cortes*, que apareció cinco años después, sino el *Ensayo histórico sobre la antigua legislación y principales cuerpos legales de León y Castilla*, escrito para que sirviera de introducción a una edición del *Código de las Siete Partidas* de la Real Academia de la Historia, y que no se publicó como tal por la aprehensión de algunos académicos de que algunas noticias, expresiones y palabras «acaso pudieran, a la sazón, desagradar, producir disgustos y ofensas y comprometer a la Academia». Pero es más. No es sólo esa obra. Como el propio Martínez Marina, en 1831, cuenta:

«Animado con el buen éxito de la anterior empresa y persuadido que todo ciudadano debe sacrificarse por la causa de la patria, ex-

tendí un papel cuyo objeto era demostrar, entre otras cosas, la absoluta necesidad que había de establecer prontamente un gobierno legítimo y constitucional, y que el primer paso debía ser juntar Cortes Generales y reunir la representación nacional para que la nación, cuya era la gloria, el interés y el peligro, tomase de común acuerdo una resolución acertada y medidas convenientes para consolidar el género de gobierno que le pareciese más ventajoso en tan crítica situación, concluyendo que ésta había sido la práctica que, en semejantes casos y en otros de menor gravedad, se observó constantemente en Castilla, como parece por una continuada serie de hechos y documentos que presentó de su historia.»

Y añade:

«Este escrito anónimo pudo penetrar hasta la Junta Central, donde un sabio individuo de ella procuró dar valor a sus ideas.»

El «sabio individuo» era el mismo Jovellanos. Martínez Marina escribía a Jovellanos que, «faltando el monarca, no por eso falta ni deja de existir la nación, en la cual permanece, como en su centro, la autoridad soberana», y que sólo podía fundarse la autoridad en «la nación legítimamente representada... reuniéndose los procuradores... elegidos legalmente y autorizados con poderes suficientes en la forma que prescriben nuestras leyes...», como «consta de los documentos de nuestra historia y de las actas de aquellos célebres congresos». Y Jovellanos revela su satisfacción «con el sabio extracto que usted ha hecho de nuestras Cortes con respecto al objeto que tanto nos interesa en el día». La idea de una nación soberana, representada legítimamente por las Cortes como principios e instituciones que constan de «los documentos de nuestra historia y de las actas de aquellos célebres congresos», se abre paso hasta la Junta Central, y es de creer que Jovellanos pasó el extracto de Martínez Marina a la Junta de Legislación.

Y con la independencia de este señalado cauce personal, la obra de Martínez Marina circuló de mano en mano, se imprimió en Londres por Blanco White y, según parece, se reimprimió en Valencia. La voz de Martínez Marina no era, desde luego, la única, pero sí la que se respaldaba con una impresionante erudición histórica.

Era, pues, lógico que el Decreto de la Junta Central de 22 de mayo de 1809 sobre convocatoria de Cortes afirmara que «los desastres que la nación padece han nacido únicamente de haber caído en el olvido aquellas saludables instituciones que, en tiempos más felices, hicieron la prosperidad y la

fuerza del Estado», y que en su parte dispositiva decretara el restablecimiento de «la representación legal y conocida de la monarquía en sus antiguas Cortes» y que definiera entre los objetos prioritarios investigar «los medios de asegurar la observancia de las leyes fundamentales del reino».

No es, pues, de extrañar que la Comisión iniciara su discurso preliminar con aquellas célebres palabras:

«Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española.»

Y que lo cerrara creyendo haber

«demostrado hasta la evidencia que las bases de este proyecto han sido para nuestros mayores verdades prácticas, axiomas reconocidos y santificados por la costumbre de muchos siglos».

Y no hay por qué pensar en una protesta hipócrita para mejor disimular un propósito revolucionario. Poco más o menos creían sinceramente en una coincidencia de antiguas instituciones españolas con el pensamiento revolucionario, con algunas reservas hacia el nuevo «método» de ordenar y clasificar las materias para que formaran un sistema de «ley fundamental y constitutivo». Y con la recepción del «adelantamiento de la ciencia del gobierno», que había introducido en Europa un sistema desconocido en los tiempos en que se publicaron los diferentes cuerpos de nuestra legislación.

Había una ingente doctrina, por llamarla así, «populista», en nuestro pensamiento clásico: en Vitoria, en Navarro, en Molina, en Suárez y en Marina, y al mismo tiempo, un gran historiador (a la sazón director de la Academia de la Historia) estaba desempolvando cédulas y actas que parecían confirmar con hechos y que había publicado e incluso ofrecido en un extracto para actualizar principios de la doctrina de los moralistas. Así se produce este curioso manifiesto de una revolución que pretende restaurar una tradición; o de una revolución tradicional que se apoya en la memoria de una tradición revolucionaria.

Aunque sea literalmente cierta la afirmación de Argüelles de que las Cortes, al establecer la Comisión de Constitución, «no le señalaron el camino que debía seguir en sus tareas, ni menos le dieron ninguna regla clara, ningún principio determinado y específico que le sirviera de guía», hay que recordar esa otra observación del mismo Argüelles de que «la índole del gobierno que era prudente restablecer... estaba señalada por los acontecimientos».

No será necesario repetir aquí que los redactores de un texto constitucional se limitan casi siempre a dar forma jurídica escrita a ideas que están en el ambiente y a hechos que se han anticipado a su formulación jurídica y que configuran instituciones expresivas de un orden constitucional nuevo. En este caso era la presencia del pueblo español, alzado en toda España desde el 2 de mayo de 1808 al 22 de julio de ese mismo año (en que Castaños había recibido en Bailén la capitulación de los ejércitos imperiales), con un alzamiento que identificaba independencia con soberanía. Primero, las Juntas Provinciales habían reclamado la «soberanía»; después, la Junta Central y la Regencia también habían reclamado en nombre del pueblo esa soberanía, y, finalmente, con una clamorosa proclamación, las Cortes, al constituirse en la Isla de León, reafirmaron la soberanía de la nación y de las Cortes que representaban. Aún más: las Cortes, en el mismo acto, habían reafirmado otro principio, tan caro a las ideas políticas del siglo XVIII, que dominaban en todos los círculos intelectuales españoles, como la división de poderes, y en decretos posteriores habían definido un régimen fundado en la opinión pública, al suprimir la censura de imprenta, y habían señalado el ámbito de acción del poder ejecutivo como garantía de la libertad y la seguridad personal. Las Cortes, en efecto, no dieron ningunas instrucciones a la Comisión; pero con sus decisiones, que reflejaban estados de opinión muy extendidos entre las clases ilustradas, habían anticipado los principios fundametnales en que la Constitución debía fundarse: soberanía nacional, división de poderes, monarquía moderada, libertad de los ciudadanos. Todos estos principios se habían adoptado en decretos publicados entre septiembre de 1810 y enero de 1811.

Entendiéndolo así, la Comisión, después de oír la lectura del proyecto preparado por la Comisión de Legislación de la Junta Central, lo desechó, y el 23 y 25 de marzo, los señores Muñoz Torrero y Espiga presentaron proposiciones o apuntes sobre las bases de la Constitución. El 27 de marzo se aceptaron las propuestas de Muñoz Torrero y se acordó que figuraran en la cabeza de la Constitución. El discurso con que defendió estos principios más tarde ante las Cortes, cuando, en agosto, se aprobaron definitivamente como artículos de la Constitución. Y hay que reconocer que el discurso no es más que una glosa de las afirmaciones que las Cortes habían realizado ya el 24 de septiembre:

«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.

Las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación española,

congregadas en la Real Isla de León, conformes en todo, con voluntad general pronunciada del modo más enérgico y patente, reconocen, proclaman y juran de nuevo por su único y legítimo rey al Sr. Don Fernando VII de Borbón y declaran nula y de ningún valor ni efecto la cesión de la Corona que se dice hecha en favor de Napoleón no sólo por la violencia que intervino en aquellos actos injustos e ilegales, sino principalmente por faltarle el consentimiento de la Nación.»

La soberanía nacional reside, pues, en el Congreso, que representa a la nación y que expresa su voluntad general. La autoridad del propio rey y la validez de sus actos se funda en ese consentimiento de la nación.

Fue Muñoz Torrero, antiguo rector de Salamanca, conocido por su vasta y sólida erudición, razonador y analítico, quien en la primera reunión de las Cortes, el 24 de septiembre, colocó esa primera piedra del edificio constitucional en un discurso cuyo texto literal no conocemos, aunque sí que lo pronunció con reposado continente, con aplomo y serenidad, con insospechada veteranía de orador, en el primer acto del Congreso, ante un público impresionable y bullicioso, que aclamó aquel paso atrevido, e inesperado para muchos, que anunciaba de forma irreversible el proceso constituyente con una reforma radical.

Decía Muñoz Torrero:

«Las Cortes, antes de entrar en su carrera política, creyeron su deber empezar haciendo una protesta solemne contra las usurpaciones de Napoleón, declarando la libertad e independencia y soberanía nacional, y que, por consiguiente, era nula la renuncia hecha en Bayona, no sólo por la violencia que intervino en aquel acto, sino principalmente por la falta del consentimiento de la Nación.

Este paso se consideró entonces absolutamente preciso para que sirviese de cimiento a las ulteriores providencias, cuya fuerza legal dependía de la autoridad legítima de las Cortes, convocadas de un modo extraordinario y nuevo en España, por exigirlo así la salvación de la patria, que es la suprema ley a la que deben ceder en todos los casos cualesquiera otras consideraciones o intereses particulares. Napoleón, suponiendo que todos los derechos de la Nación pertenecían única y privativamente a la familia real, obligó a ésta a renunciarlos, y en virtud de este hecho sólo pretende haber adquirido un derecho legítimo a darnos una Constitución y a establecer el gobierno de España, sin contar para nada con la voluntad general.»

La afirmación de la independencia de la nación, «que no es ni puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia», se oponía netamente a la transmisión de poderes con un pintoresco juego de abdicaciones y renunciaciones que se había realizado en Bayona entre Carlos IV, Fernando VIII, Napoleón y José Bonaparte. Como advertía el conde de Toreno, la afirmación de la soberanía nacional era la justificación misma de la Guerra de la Independencia. Sin esa afirmación no había fundamento para no aceptar los decretos de Bayona y las órdenes del Consejo de Castilla, al servicio de José Bonaparte.

Con razón argumentaba Muñoz Torrero que en ese argumento

«no había teorías ni hipótesis filosóficas, sino una exposición breve y clara del derecho que han ejercitado nuestros mayores...

Para expresar que la Nación no puede ser despojada de este derecho soberano, por ser un elemento constitutivo de ella en calidad de Estado libre e independiente, se dice que le pertenece esencialmente. Un Estado se llama libre cuando es dueño de sí mismo y tiene el derecho de hacer sus propias leyes, sin que se le pueda precisar a obedecer sino a aquellos que han consentido.»

Tres días antes de la inauguración misma de las Cortes, el 21 de septiembre, la pluma inflamada y retórica de Quintana, desde las páginas de *El Observador*, había publicado una proclama revolucionaria vinculada al principio de soberanía nacional:

«Nunca deja de ser tiempo de que una nación recobre el ejercicio de los derechos que la naturaleza y el orden le señalan... Se acerca el momento en que el Congreso nacional aparezca de repente como una hoguera encendida en medio del cuerpo político y le comunique en un instante animación y energía... Tened en la memoria que vuestras Cortes no son ya como las desusadas por tres siglos... ¿Quién, se pregunta a despecho de la servilidad antigua, dio sentencia de muerte contra el poder arbitrario y ha hecho convocar las Cortes? ¿Quién, en fin, las ha convocado tales, tan numerosas, tan libres, tan análogas a la dignidad del pueblo que representan, y ha abolido las formas estrechas y aristocráticas que en las asambleas de este nombre sufrieron nuestros mayores? La opinión pública.»

Y Muñoz Torrero advierte:

«Nosotros no hemos hablado una palabra del origen primitivo de las sociedades civiles ni de las hipótesis inventadas en la materia por

los filósofos antiguos y modernos; sólo hemos tratado de restablecer las antiguas leyes de la monarquía y declarar que la nación tiene derecho para renovarlas y hacerlas observar...

Dispútese muy en hora buena sobre los términos en que está concebido el artículo y háganme las variaciones que se crean más oportunas para expresar con más exactitud y precisión la idea principal, mas no puede ponerse en duda la soberanía nacional porque es un derecho proclamado por el único juez legítimo, que es la misma Nación...»

Y aduce el argumento doctrinal, que sin duda había desarrollado él mismo en el preámbulo de la Constitución:

«Dios es el autor de la potestad pública porque lo es de la sociedad y del orden que debe reinar en ella, y ésta es la razón por que en el proyecto se invoca el nombre de Dios como autor y supremo legislador de la sociedad.»

El principio de soberanía nacional entrañaba algo más que no dijo en esa ocasión Muñoz Torrero y a lo que apenas se refiere directamente el discurso preliminar, pero que es, sin embargo, como una luz difusa que se proyecta sobre todo el discurso.

La libertad de imprenta y la libertad de discusión eran, pues, la manifestación de esa fuerza de la opinión pública que Quintana señalaba como verdadero sujeto de la revolución y expresión genuina de la soberanía de la nación.

De hecho, por «la necesidad de inflamar el espíritu público» se estaban publicando sin licencia hojas y folletos. La Junta Central había encomendado a la Regencia el reconocimiento de la libertad de imprenta, y las Cortes se apresuraron a regularla. La regulación venía a establecer un derecho que muchos ansiaban ver proclamado y, en cierta manera, a moderarla. Según nos cuenta Toreno, que compartió la función de cronista de las Cortes con las reseñas de *El Conciso*, que ha reproducido Castro, el decreto fue aprobado sin grave resistencia. Y el propio Toreno piensa que con la libertad de imprenta se habían contenido los abusos y excesos de Godoy. La versión de Argüelles es diversa, y la aprobación no fue tan simple: «Los debates fueron muchos y sostenidos, con empeño proporcionado a los grandes intereses sobre que se iba a decidir.» Es más, en otro pasaje anota que en esta discusión se reveló por primera vez «la división que formó los dos partidos que formaron en las Cortes, liberales y serviles. Y las crónicas de *El Conciso* nos dan

cuenta, en efecto, de un largo debate en que Argüelles llevó un peso destacado y se hizo un nombre como orador fácil y brillante».

El artículo primero de dicho decreto establece el principio general que atribuye libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación a todos «los cuerpos y personas particulares de cualquier condición y estado que sean». La concepción del decreto es muy simple: la libertad de escribir, imprimir y publicar supone la supresión de licencia, revisión y aprobación anterior a la publicación y, por tanto, la supresión de los juzgados de imprenta y de la censura precedente a la impresión. Pero esta supresión de la censura previa no se hace sin algunas restricciones y sin que quede sujeta a responsabilidad. El quicio de esta libertad estriba en que esta responsabilidad será exigida después de la publicación, y de acuerdo con la ley, por los tribunales y los jueces.

El preámbulo revela un conocimiento en profundidad de la trascendental importancia que dicha medida tenía como transformación de un régimen político. La libertad de prensa era, en primer lugar, «un freno de la arbitrariedad de gobierno», esto es, el límite que un régimen de publicidad establece a las decisiones del poder. Era también, con una concepción típica del despotismo ilustrado, un «medio de ilustrar a la nación en general», lo que significaba el reconocimiento del derecho de todos a conocer los fundamentos de las decisiones que les afectaban. Pero era, sobre todo, el único camino, como subraya el decreto, para que se manifieste «una verdadera opinión pública». Este principio obtiene así un reconocimiento en un decreto especial de las Cortes, que se anticipa a su discusión y aceptación por el texto constitucional. El hecho tiene importancia no sólo porque representó el reconocimiento de un derecho, sino porque revela la conciencia con que se concebía a la libertad de imprenta, como instrumento de publicidad, que era un freno del poder y una vía de comunicación entre los gobernantes y la opinión pública. Muñoz Torrero lo consideró como una derivación de la soberanía nacional: «el derecho de traer a examen las acciones del Gobierno —decía— es un derecho imprescindible que ninguna nación puede ceder sin dejar de ser nación». Y más finamente, Argüelles —al defenderla de nuevo en la discusión constitucional— lo define como eje de un régimen de publicidad del que las Cortes, deliberando en público, son otra fuerza esencial. Considerado desde este punto de vista, este decreto, que regula la libertad política de imprenta, es tan importante para medir el cambio político que se realizó en ese año de 1810 como la proclamación de la soberanía nacional.

Muñoz Torrero cree que las Cortes, que representaban esa voluntad soberana, pueden abusar del poder que les ha sido delegado, y que el único freno

que sujetará a las Cortes para que no abusen de su poder es el derecho de la nación a someter a examen y censura la conducta de sus diputados o procuradores. Y que el medio por el que la nación ejerce ese derecho no es otro que el «tribunal pacífico de la opinión pública», opinión pública que jamás podrá establecerse sin la libertad de imprenta. También el prudente Muñoz Torrero se pregunta si cabe abusar de la libertad de imprenta, porque los hombres «abusan de todo, hasta de lo más sagrado»; pero que era necesario ponderar los bienes y los males, y que cuando los primeros eran mayores, debíamos contentarnos con precaver los segundos en la medida posible. En resumen, la nación tenía el derecho de someter a examen y censura las opiniones y operaciones de sus representantes; no podía ejercer esta censura por otro medio que el de la opinión pública; y la opinión pública no podía existir sin la libertad de hablar y escribir.

Pero Argüelles tenía también conciencia del valor general, y casi diríamos antecedente, a toda reforma que tenía la libertad de imprenta. Y dice:

«Cualesquiera que fueran las reformas que se propusieran hacer las Cortes, la libertad de imprenta debía precederlas. Un cuerpo representativo sin el apoyo y guía de la opinión pública pronto se hallaría aislado, pronto se vería reducido a sus propias luces...»

Las Cortes comprendieron su obra no sólo como una construcción política, sino como un instrumento militar. Trabajaron literalmente bajo el fuego enemigo, como nos certifican las memorias de los diputados que, como Villanueva, anotaron día por día sus impresiones. Y en ese ambiente fueron definiendo los grandes mitos del constitucionalismo español del siglo XIX como ideas-fuerzas, tomadas de los hechos mismos que iban a ser el fundamento de la España contemporánea:

1. La idea de una tradición soterrada de instituciones de libertad, que renació como el resurgir de una España abatida por la decadencia.
2. La soberanía de una nación que afirmaba su independencia frente a un enemigo en un guerra «nacional», esto es, una guerra que no es instrumento político de un gobernante que hace política con otros medios, sino como una empresa en que la nación defendía su independencia.
3. La libertad de expresión como signo de un gobierno de opinión que identificara a la «nación» con sus representantes que eran responsables ante el pueblo.
4. Una racionalización del poder en que la nación, en el ejercicio de su soberanía, restauraba las Cortes como órgano de representación de la nación junto a la autoridad del poder ejecutivo del rey y sus secretarios.

5. La defensa de la libertad y la afirmación de la igualdad de todos los españoles.

6. La importancia de una democracia municipal que dejaba libertad para que los intereses personales fueran los agentes del bienestar y del progreso o, como dice el discurso preliminar, del «adelantamiento».