

## LA CRISIS DE LA MONARQUÍA BORBÓNICA. LA REVOLUCIÓN LIBERAL EN ESPAÑA. LA CONSTITUCIÓN DE 1812

La actitud de España ante los acontecimientos revolucionarios de 1789 en Francia fue primero de prudente cautela y después de claro enfrentamiento, al producirse la ejecución de Luis XVI. Tras combatir sin éxito junto a otras potencias europeas a la Convención republicana, España firmó con Francia la paz de Basilea (1795) y, un año después, el Primer Tratado de San Ildefonso (1796), un acuerdo que, de hecho, recordaba a los antiguos Pactos de Familia. El nuevo hombre fuerte de la Corte española y favorito de Carlos IV, Manuel Godoy, fue quien protagonizó ese acercamiento a una Francia que, por otra parte, tras la llamada "reacción thermidoriana" y la implantación del Directorio iba aplacando su furia revolucionaria y que, a su vez, necesitaba la alianza de España frente al enemigo común: Inglaterra.

La llegada de Napoleón al poder a fines de 1799 apenas varió dichas relaciones. Para el futuro Emperador seguía siendo necesaria la alianza con España, a fin de poder contar con su escuadra, la única capaz de plantar batalla a Inglaterra; a su vez, para España y en concreto para Godoy, era mejor el entendimiento con tan poderoso vecino que un enfrentamiento del que poco se podía ganar. Y esa fue la pauta que hizo posible la firma de un nuevo Tratado de San Ildefonso en 1800.

La alianza entre Napoleón y Godoy se mantuvo hasta que la escuadra franco-española fue derrotada por la británica en Trafalgar, en 1805. A partir de este momento, España ya no podía ofrecer nada al Emperador quien, por su parte, se planteó su incorporación a sus proyectos imperiales. Así, con la excusa de intervenir en la conquista de Portugal -principal aliado continental de Inglaterra-, Napoleón forzó a Godoy para que firmara el Tratado de Fontainebleau (1807) que permitía a las tropas francesas atravesar la Península.

Al tiempo que ocurrían estos acontecimientos se fue haciendo más fuerte la oposición popular y de un importante sector de la Corte contra Godoy, a quien se le achacaban todos los males del país, y contra un Carlos IV incapaz de estar a la altura de las circunstancias. Incluso el propio Príncipe de Asturias, que se presentaba como la nueva esperanza para España, participaba en las conspiraciones contra su padre y contra el favorito. De momento, Godoy descubrió los tratos del futuro Fernando VII para derrocar al aún Rey Carlos IV y la llamada Conjura del Escorial (1807) fue abortada. Pero unos meses después (marzo de 1808) estalló una revuelta de la nobleza, apoyada por el ejército y el pueblo, cuando fue descubierta en Aranjuez la huida de la Familia Real española en un momento en el que el país estaba de hecho ocupado por los franceses. El Motín de Aranjuez supuso la caída de Godoy y la abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando VII.

Estos inesperados acontecimientos decidieron a Napoleón a intervenir más directamente de lo que había pensado en España. Con la excusa de poner en claro la situación de la familia real española, Napoleón mandó llamar a Carlos y a Fernando para entrevistarse con ellos en la localidad francesa de Bayona. Allí, entre los últimos días de abril y primeros de mayo de 1808, Carlos IV y Fernando VII renunciaron a sus derechos a la Corona española que depositaron en manos de Napoleón. Y éste nombró a su hermano José nuevo Soberano de España.

Tras las "abdicaciones de Bayona", España pasaba a convertirse en uno de los Estados satélites del Imperio Napoleónico. Un Imperio que intentaba sintetizar la tradición con las innovaciones revolucionarias francesas. Y es este propósito lo que hizo que Napoleón convocara a una asamblea de notables a Bayona para redactar una Constitución que iba a regir a la nueva Monarquía española y que pretendía introducir una amplia modernización en el país.

Se inicia entonces un periodo en la historia de España, los años que van desde 1808 a 1814, durante el que tiene lugar un triple proceso:

- a) un levantamiento popular contra el dominio napoleónico, cuyo primer episodio se produjo el 2 de mayo de 1808 en Madrid, liquidado sangrientamente por las tropas de Murat e inmortalizado por Goya;
- b) una revolución total cuando en 1810 los liberales consiguieron reunir en Cádiz, prácticamente el único lugar no ocupado por los franceses, unas Cortes no estamentales.

- c) Estos acontecimientos ocurren mientras existe una confrontación bélica que llega a internacionalizarse plenamente con la presencia de los británicos mandados por Wellington.

Nosotros vamos a desarrollar únicamente el tema de la **Revolución Liberal**, sin duda el plano de mayor trascendencia por su proyección en los años posteriores, aunque parece obvio señalar que sin guerra no hubiese habido revolución, o al menos ésta hubiese tomado una forma diferente. Las condiciones excepcionales que propició un conflicto tan intenso como generalizado, favorecieron el proceso revolucionario que culminó con la reunión de las Cortes de Cádiz y su obra.

El vacío de poder que se originó como consecuencia de la salida del rey legítimo de España, desencadenó un proceso mediante el cual terminarían por asumir el poder unas instituciones inéditas, surgidas de abajo a arriba, capaces de satisfacer las aspiraciones populares que se habían visto defraudadas por la actitud contemporalizadora de las autoridades del régimen con respecto a los franceses. El proceso comenzó con el nombramiento de una *Junta Suprema de Gobierno* por parte de Fernando VII cuando éste acudió a Bayona para atender a la convocatoria de Napoleón. En dicha Junta quedaba depositada la soberanía que, sin embargo, no sería capaz de ejercer en los momentos críticos del dos de mayo, llegando incluso a tolerar a Murat como su presidente. Asimismo, el Consejo de Castilla y las Autoridades Provinciales (Audiencias y Capitanes generales) sufrieron una paralela pérdida de prestigio, al no mostrarse decididas a encabezar el levantamiento contra las tropas de ocupación y así, de esa forma, se fue produciendo un deslizamiento de la soberanía desde las instancias superiores hasta el propio pueblo que asumió su responsabilidad mediante la creación de una serie de **Juntas**, cuya única legitimidad es la voluntad del pueblo que las elige. Los textos al respecto son sumamente explícitos, por ejemplo, "*La Junta general de este Principado, habiendo reasumido la soberanía por hallarse sin gobierno legítimo...*" (Asturias); "*La suprema Junta de este Reino que reúne la soberanía por decisión del pueblo...*" (Valencia) y "*Un rey erigido sin potestad no es un rey, y la España está en el caso de ser suya la soberanía por la ausencia de Fernando su legítimo poseedor.*" (De la Proclama de la Junta de Gobierno de la Isla de León, 2 de junio de 1808).

Por todas partes proliferaron dichas instituciones, formando un cuadro variopinto y heterogéneo en su composición. En muchos casos son las mismas autoridades derrocadas las que lo integran, sólo que en su nueva función actuarán no como agentes de la corona, sino como representantes de la voluntad popular. De las dieciocho Juntas Provinciales que se constituyeron, la mayoría, si no todas, ofrecen en su presidencia y en sus filas los nombres de las autoridades del Antiguo Régimen, a las que se han añadido nuevos nombres procedentes, en su mayor parte, de la nobleza y del clero, siendo en todos los casos minoría la representación propiamente popular.

A pesar de esta composición mayoritaria, no cabe duda que estas Juntas son, en primer lugar, *supremas*, lo que traducido a nuestro lenguaje significa *soberanas*; entre las muestras de este ejercicio de la soberanía señalemos la declaración de guerra a Francia, la disposición de los caudales del Estado, la imposición de tributos, etc.

Estas Juntas, que son y se sienten soberanas, se enfrentarán de manera radical con las instituciones representativas del Antiguo Régimen, dando origen a una colisión brutal que, prácticamente, acabó con éstas, resultando de ello que las Juntas pudieron gobernar con una total plenitud de poderes, que las afianzó aún más en su opinión de ser los titulares de la soberanía.

No obstante, se necesitaba un Gobierno central, fundamentalmente para armonizar esfuerzos contra las tropas invasoras. Se impuso, por ello, la necesidad de coordinarlas mediante la creación de una autoridad central, cuyo origen se encuentra en el *Manifiesto* que la Junta de Valencia hizo público el 16 de julio: "*Ya es indispensable dar mayor extensión a nuestras ideas para formar una sola Nación, una autoridad suprema que en nombre del soberano reúna la dirección de todos los ramos de la Administración pública; en una palabra, es preciso juntar las Cortes o formar un cuerpo supremo compuesto de los diputados de las provincias en quien resida la regencia del reino, la autoridad suprema gubernativa y la representación nacional*".

La opción que triunfó fue la de crear una **Junta Suprema Central Gubernativa del Reino** (Aranjuez, 25 septiembre de 1808), opción continuadora de la línea revolucionaria iniciada en mayo. Para ello había sido necesario descartar la tradición legal –un Consejo de Regencia, según el texto de las Partidas- y la del mantenimiento del *statu quo* –Juntas Provinciales soberanas-. Surge así un

nuevo Estado español, cuyas fundamentales premisas son la nacionalidad y el carácter innovador. Nótese, en confirmación de este último punto, que su origen –poder popular delegado-, forma –35 miembros iguales entre sí- y fines –asumir la totalidad de los poderes soberanos- hacen la nueva institución irreducible a cualquier otra de las en España conocidas.

Como hemos dicho componían la Junta 35 miembros iguales por su representación, y cuyos nombres, con las excepciones de Floridablanca, Jovellanos y Valdés, eran desconocidos de los españoles e inéditos en las tareas de gobierno.

Una división por estamentos de sus miembros arroja una aplastante mayoría nobiliaria, teniendo por sí sola más de la mitad de los votos. Y aún dentro del estamento nobiliario, hay una mayoría de representantes de la nobleza titulada: quince aristócratas y cinco Grandes de España, frente a cuatro hidalgos. Sigue en importancia el grupo que forman los juristas, con ocho puestos, de los cuales, si no todos, al menos algunos pertenecen al estado noble. Los eclesiásticos ocupan el tercer lugar con seis representantes, y, finalmente, el estado general no tiene sino tres votos.

La nueva entidad, como también hemos dicho, no tardó en atribuirse la totalidad del poder, de modo que se otorgó a sí misma el tratamiento de Majestad y dictó sus decisiones en nombre del Rey. Durante los 17 meses de su duración tomó decisiones muy importantes, como fueron la firma de un tratado de paz y alianza con Gran Bretaña en enero de 1809, la creación de una contribución extraordinaria de guerra o la formación de un nuevo ejército.

En diciembre de 1809 la Junta Central tuvo que refugiarse en Sevilla a raíz de la contraofensiva napoleónica que se inició después de la derrota de los patriotas en Ocaña. De allí marchó en enero de 1810 a la isla de León (San Fernando), donde sus miembros, cansados de las críticas y las derrotas, y hostigados por el avance francés, dimitieron y nombraron una Regencia formada por cinco personas a la que transfirieron, sin limitación alguna, *"toda la autoridad y el poder que ejerce la Junta Suprema"*. Con la disolución de la Junta triunfa la primera reacción de un siglo, caracterizado por la alternativa de movimientos de signo contrario. Sin embargo, la Central dejaba en marcha un proceso –la reunión de Cortes- de consecuencias trascendentales, que muy pronto rebasaría la oposición de la Regencia para lanzar nuevamente el proceso revolucionario.

## **La Convocatoria de Cortes.**

La opinión pública a favor de la reunión de Cortes, manifestada desde los momentos iniciales del levantamiento, no hizo sino incrementarse con la reunión de la Junta Central. Pero, en la casi unánime demanda de una convocatoria de Cortes, hay un fundamental equívoco que conviene aclarar. Cuando los absolutistas piden que se reúnan las Cortes, piensan en la institución que estructuraron los Austrias y mantuvieron los Borbones en el olvido: un organismo representativo estamental, cuyas funciones conciben como totalmente limitadas a la elección de una Regencia. Cuando los revolucionarios piden Cortes piensan, por el contrario, en una institución nueva, plenamente representativa, elegidas según criterios de proporcionalidad, con una misión claramente renovadora: dar al país una Constitución y servir de freno al poder real. Este equívoco se mantendrá durante meses e incluso años, prácticamente hasta que las Cortes de Cádiz comiencen a legislar.

Entre los 35 miembros de la Junta Central se podrían establecer tres tendencias respecto a la convocatoria de Cortes: una opinión conservadora representada por Floridablanca contraria a convocarlas. Frente a éstos, un segundo grupo, creía en la necesidad de hacer reformas en las Cortes existentes, pero no una Constitución de nueva planta. Finalmente, la opción más avanzada la representaba Calvo de Rozas. Dentro de este tercer grupo, Jovellanos, de criterio innovador aunque moderado, había emitido un dictamen para que se convocasen Cortes todo lo más para octubre de 1810.

La Regencia preparó la reunión de Cortes para el 24 de septiembre de 1810. Se trataba de organizar previamente la elección de los diputados para la Cámara única de la Asamblea Nacional. Ello se hizo por un complicado procedimiento electoral indirecto (en cuarto grado) y masculino, designando un diputado a Cortes por cada 50.000 habitantes.

Al estar el país ocupado y en guerra, sólo la mitad de los diputados que debían conformar la Asamblea pudieron ser elegidos, por lo que hubo de recurrirse a la designación de suplentes entre los oriundos de cada ciudad o región que vivían refugiados en Cádiz. El número previsto de 240 diputados no se cumplió nunca. En la sesión de apertura hubo 95 diputados (42 titulares y 52

suplentes), en la de clausura 223 y, como anécdota, el documento de la Constitución de 1812 llevaba un registro de 184 firmas.

Aunque el número exacto de diputados es una de esas cuestiones que nunca se ha fijado definitivamente, sí podemos acercarnos a la composición social e ideológica de los mismos.

<b>MIEMBROS DE LAS CORTES DE CÁDIZ</b>			
ECLESIÁSTICOS	90	MARINOS	9
ABOGADOS	56	COMERCIANTES	8
FUNCIONARIOS	49	ESCRITORES	2
MILITARES	30	ARQUITECTOS	1
SIN PROFESIÓN DETERMINADA	20	BACHILLER	1
CATEDRÁTICOS DE UNIVERSIDAD	15	MÉDICOS	1
NOBLES	14		

El grupo más voluminoso lo componen los eclesiásticos, que contabilizados como 90, cubren el 40% del número total de diputados. Al no estar representados como estamento, sino como titulares de una provincia o villa, la superioridad numérica no les da un peso específico adicional. Su importancia cuantitativa puede estar relacionada con el hecho de que la organización electoral tomaba como base las parroquias, por lo que se explica también la gran cantidad de párrocos elegidos. Frente a esta representación, sólo cinco obispos (que no se habían ocupado de concurrir a las elecciones persuadidos de que serían reclamados como estamento privilegiado) y ningún cura rural. En resumen, la representación clerical se componía principalmente de un "clero medio" urbano e ilustrado, que no se aparta severamente de lo que es el resto mayoritario de la representación social en las Cortes.

La nobleza apenas tiene representatividad numérica, unos 14 sujetos entre los que se encuentran apenas cinco títulos nobiliarios. Su escasa representación puede explicarse de la misma manera que lo anteriormente expuesto para los obispos. Próximo a este grupo aristocrático se encuentran los militares, o al menos parte de sus representantes, con un importante porcentaje del 13,4%.

Los diputados que hipotéticamente podrían pertenecer al tercer estado alcanzan el porcentaje mayoritario de la representación en Cortes (56%). Sin embargo, esta última categoría estamental se ve claramente imprecisa e inútil para aglutinar grupos tan heterogéneos como los allí representados. Hay unos 137 representantes de cuerpos de la Administración pública y profesiones liberales, todos elementos de cierto grado de instrucción y cultura. Hay grupos minoritarios, cargados de paradojas, como los escasos burgueses comerciales e industriales en una ciudad como la de Cádiz, donde es de suponer que daban el tono. De igual manera, el campesinado apenas si está representado, así como también están ausentes representantes de obreros y artesanos.

Tarea más difícil es el acoplamiento de estos representantes a una clasificación ideológica. Resumiendo criterios, la terminología "liberales" y "conservadores", aunque simplificada, no deja de ser representativa de lo que suponen las dos grandes corrientes de opinión. La que estaba a favor de la reforma y Constitución; y la que permanecía fiel a la monarquía absoluta, aunque esta última combatiera más fuera que dentro de las Cortes. Por el contrario, los representantes del liberalismo tenían dentro de la asamblea buenas cabezas reformistas y excelentes oradores (Argüelles, conde de Toreno, Muñoz Torreno, etc.). Estos dos bloques antagónicos son, a decir de M.Artola, el núcleo originario del sistema de partidos que, en característica alternancia, se disputarán el poder durante el XIX.

Una vez reunidas, las Cortes iniciaron el proceso de reformas que, **en el terreno político**, culminarán con la proclamación solemne el 19 de marzo de 1812 del primer texto constitucional español.

La **Constitución de 1812** afirma su base en la tradición española medieval, según se indica en el preámbulo. Uno de sus rasgos más característico es, desde luego, la enorme extensión del texto. Los diputados de Cádiz, conscientes del cambio trascendental que suponía, y temerosos de que la legislación posterior anulara la eficacia de los cambios, prefirieron un texto meticuloso que fijara con nitidez todos los aspectos que consideraban esenciales, muchos de ellos impropios de una Constitución. Así, el texto final, aprobado el 19 de marzo de 1812, constaba de 10 títulos y 384 artículos. Además de su amplitud, en términos de teoría constitucional puede considerársela como

una Constitución rígida y cerrada, que no deja ningún resquicio a la legislación posterior, pues sus autores la creyeron tan perfecta que pensaron que no sería necesaria en el futuro ninguna alteración del texto ni ninguna modificación de ninguno de sus términos. El último título está dedicado a la observancia de la Constitución: no podía modificarse hasta transcurridos ocho años, y entonces debía hacerse con procedimientos tan rigurosos que debe calificarse al texto de "super-rígido". Estas dos características, rigidez y detallismo, contribuyeron a que la Constitución de 1812 no consiguiera adaptarse a los nuevos tiempos y tuviese que ser sustituida cuando el liberalismo se abrió paso definitivamente en España (Constitución de 1837).

Sus principales aspectos son los siguientes:

- a) La afirmación de que *"la soberanía reside esencialmente en la Nación"*. Este principio, aprobado ya por las Cortes en su primera reunión de 24 de septiembre de 1810 y trasladado como podemos apreciar al artículo 3º de la Constitución, adquiere la máxima importancia. Significa el reconocimiento de que la Nación, el conjunto de ciudadanos, o, como la propia Constitución dice, *"la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios"* (Art.1) tiene *"el derecho exclusivo a establecer sus leyes fundamentales"*, sin distinción de estamentos, y que se expresa a través de las Cortes formadas por representantes de la Nación. Constituye, asimismo, la base de toda la futura reforma liberal del Estado: reconocimiento de derechos individuales, limitación del poder del monarca, separación de poderes, supresión de privilegios, etc... El debate sobre la soberanía puede decirse que ocupa todo el siglo pasado. La posición triunfadora en Cádiz tardará muchos años en abrirse camino, mientras que la soberanía monárquica tendrá aplicación durante décadas. En Cádiz se manifestó también una posición intermedia que resultará mayoritaria a lo largo del siglo XIX, respondiendo a la idea de que la soberanía descansa en la conjunción del Rey con las Cortes. Relacionado con el mismo artículo 3º, hay un detalle que conviene mencionar: no prosperó un párrafo de última hora que redondeaba su sentido y que decía que los españoles pueden adoptar *"la forma de gobierno que más les convenga"*. Pero la votación hizo naufragar el enunciado de este derecho y la Monarquía no se llegó a cuestionar.
- b) La división de poderes: se declara el Estado como una *"monarquía moderna hereditaria"*, y se separan los tres poderes.
- c) El poder legislativo recae en unas Cortes Unicamerales, aunque el Rey puede promulgar, sancionar y vetar las leyes, esto último a través del veto suspensivo por dos veces como máximo en un período de tres años. También disponía el Rey de iniciativa para promover leyes a las Cortes. La discusión sobre la organización de las Cortes en una sola Cámara, sin estamentos o en dos (una alta para los estamentos privilegiados y otra para el pueblo), había surgido ya en el momento de la convocatoria, y vuelve a reproducirse al discutir el artículo 27º de la Constitución. La posición de los liberales no responde sólo al ejemplo de la revolución francesa, sino sobre todo a su temor de que una cámara alta estamental paralice todas las reformas aprobadas por los representantes del pueblo en la cámara baja. Las Cortes aparecen como la institución central del nuevo régimen, en la medida en que representan a la voluntad nacional. Cada diputado tiene un mandato representativo universal: no representa tan sólo a la provincia que lo elige. Sus poderes son muy amplios: elaboración de las leyes, decisiones respecto a la sucesión a la Corona, aprobación de los tratados internacionales, fijación anual de las contribuciones y las fuerzas del ejército, etc. Las Cortes se reúnen automáticamente durante un mínimo de tres meses al año, a partir del 1 de marzo, tienen un mandato de dos años y los diputados gozan de inviolabilidad en el ejercicio de su cargo. Se establece además una Diputación Permanente.
- d) El poder ejecutivo reside en el Rey, su persona es *"sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad"*. Nombra libremente a sus *Secretarios*, quienes responden en teoría ante las Cortes, pero no pueden ser cesados por éstas. No hay, pues, control parlamentario del Gobierno. Las facultades del Monarca, incluidas las legislativas antes mencionadas, siguen siendo muy amplias, aunque la Constitución incluía un largo artículo, el 172, en el que se recogían hasta 12 limitaciones expresas (*"No puede el Rey..."*) a la autoridad real. Entre ellas, la de no poder suspender o disolver las Cortes, abdicar o abandonar el país sin permiso de ellas, llevar una política exterior no supervisada por la Cámara, contraer matrimonio sin su permiso o imponer tributos.

- e) El poder judicial reside en los tribunales y se establecen los principios básicos de un Estado de derecho: códigos únicos en materia civil, criminal y comercial, inamovilidad de los jueces, garantías de los procesos, etc. Se reconocen el fuero eclesiástico y el militar como jurisdicciones especiales.
- f) El sistema electoral está fijado por la propia Constitución, lo que es poco habitual. El sufragio es universal (varones mayores de 25 años) e indirecto en cuatro grados: vecinos, electores de parroquia, electores de partido y diputados. Aparte de sobreentenderse la exclusión de la población no española de las colonias, se priva del voto a quienes presuntamente no gozaban de autonomía social o cultural: la mujer, el "sirviente doméstico" y el analfabeto, aún aplazándose durante algunos años este último requisito. No se establecen criterios económicos para el reconocimiento del sufragio activo o derecho de voto, pero sí, aun suspendiéndose también esto temporalmente, para el pasivo o capacidad de ser elegido diputado.
- g) El texto aprobado por las Cortes fue resultado de un compromiso entre liberales y absolutistas, favorable a los primeros por la situación política en que se llevó a cabo. Este compromiso aparece claro si comparamos la organización liberal del Estado que establece la Constitución con el reconocimiento total a los derechos de la religión católica, que fue el punto central de los absolutistas. El encabezamiento de la Constitución (Fernando VII, rey de las Españas, "*...por la gracia de Dios y la Constitución*"), las diversas prácticas religiosas que deben observarse en las elecciones, las escuelas, etc...y, sobre todo, el reconocimiento absoluto del artículo 12º: "*La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera*", prohibiendo "el ejercicio de cualquier otra religión", son prueba evidente de lo dicho.
- h) La Constitución establece un Ejército permanente, cuyos efectivos, ordenanzas y dotación serán regulados por las Cortes, en cuanto dependen del erario público. Y junto a él se establece la *Milicia Nacional*, organizada en provincias, con un doble objetivo: reforzar al Ejército en caso de guerra, y servir de cuerpo de defensa del Estado liberal. Depende directamente del Rey y de las Cortes, no de la cadena de mando militar.
- i) Respecto del "*territorio de las Españas*", es interesante el artículo 10º como inventario de pérdidas posesiones y como novedad en un cuerpo legal, ya que entonces no se acostumbraba a delimitar geográficamente el Estado, fuera de las alusiones contenidas, a título heráldico, en la enumeración de los títulos reales. Justamente las primeras sacudidas que presagiaron el rápido desplome de este enorme "territorio español" en América, coincidieron con el tiempo en que los hombres de Cádiz discutían estas obras de reforma, aunque tal vez no desde el punto de vista que más pudiese convenir a los intereses coloniales.
- j) La nueva estructura territorial que se anuncia en el artículo 11º, "*luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan*", encontró su plasmación mucho tiempo después, en 1833, y su impulsor fue Javier de Burgos. Los territorios provinciales se basaron en unidades históricas, corregidas por circunstancias geográficas, extensión, población y riqueza. España se organizó en 49 provincias con el nombre de sus respectivas capitales. Hubo seis excepciones: los archipiélagos, Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, que conservaron su denominación antigua y sus antiguos límites debido, sobre todo, al criterio histórico que primó. En el apartado de reformas administrativas veremos algo más respecto a esta cuestión.
- k) Relacionado también con la administración territorial del Estado, la Constitución establece que los Regidores (alcaldes) serán elegidos por la población. Este sistema de elección o la designación desde el poder central se convertirá en uno de los principales caballos de batalla de todo el siglo XIX, enfrentando a moderados y progresistas.
- l) No contiene la Constitución de 1812 una explícita Declaración de Derechos Ciudadanos, aunque no los ignora por ello. Los derechos son los típicos del primer liberalismo, derechos ciudadanos exclusivamente individuales, que reciben una protección general en el art.4: "*La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen*". Otros derechos individuales están dispersos a lo largo del texto: igualdad jurídica, inviolabilidad del domicilio, libertad de imprenta para libros no religiosos, sufragio, educación elemental y una serie de garantías penales y procesales. Existe, además, el mandato de elaborar los códigos

civil, criminal y de comercio iguales para toda la Monarquía. No existen todavía derechos colectivos o socio-económicos, aunque la Constitución contiene un título "De la Instrucción Pública", que es todo un programa cultural, el cual se abre con la alfabetización general, prosigue con la enseñanza de la propia Constitución y concluye con la consignación del concreto derecho de libertad de prensa. Precisamente este último derecho propició el debate político más intenso que tuvo lugar en los primeros días de funcionamiento de las Cortes. Por primera vez los conservadores presentaron una resistencia seria. Los liberales, sin embargo, consiguieron la aprobación del decreto matizado de "Libertad política de la imprenta", en virtud del cual "todos los cuerpos y personas particulares de cualquier condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas".

- m) Los legisladores gaditanos no se limitaron a proclamar derechos, sino a imponer deberes, cerrando así el círculo jurídico en el que había de moverse el ciudadano en función del Estado. Nuestros constitucionalistas cuidaron de anotar al reverso de su dispersa Declaración de Derechos, otra de Deberes, condensados en los artículos 6 al 9: *fidelidad a la Constitución y demás leyes y autoridades, obligación de contribuir en proporción a sus haberes para los gastos del Estado, obligación de defender la patria con las armas*. Ninguno, sin embargo, tan famoso como el primero de los enumerados: *"El amor a la patria es una de las principales obligaciones de todos los españoles y, asimismo, el ser justos y benéficos"*, bellísimo ejemplo de inclusión de un precepto moral en un Código político, un fenómeno muy típico en las constituciones europeas de la época.
- n) Podemos finalizar este análisis con otro de los artículos incluidos en el presente texto, el 5º, que afirma que la "condición de español" se adquiere por nacimiento, por naturalización, por diez años de vecindad y por liberación. Pero conviene recordar que no todos los españoles son "ciudadanos", puesto que el Art.22º priva del ejercicio de los derechos políticos a "los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios de África".

La Constitución estuvo vigente hasta marzo de 1814 cuando fue suprimida por Fernando VII. Proclamada de nuevo a raíz del triunfo de la Revolución liberal de 1820, fue abolida otra vez en 1823 cuando, con la ayuda de los Cien Mil Hijos de San Luis, Fernando VII fue restaurado por segunda vez en la plenitud de su soberanía. Por último, estuvo en vigor durante unas semanas en 1836, como consecuencia de un pintoresco episodio conocido en la historiografía como "La sargentada de la Granja", hasta su sustitución por la nueva Constitución de 1837.

### **LA CONSTITUCIÓN DE CADIZ**

#### *Título I. De la Nación Española.*

*Art.1. La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.*

*Art.2. La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.*

*Art.3. La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.*

*Art.4. La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.*

#### *Capítulo II. De los Españoles.*

*Art.5. Son españoles:*

*Primero. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos.*

*Segundo. Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza.*

*Tercero. Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganadas según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía (...).*

*Art.6. El amor a la Patria es una de las principales obligaciones de todos los españoles y, asimismo, el ser justos y benéficos.*

*Art.7. Todo español está obligado a ser fiel a la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades establecidas.*

*Art.8. También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.*

*Art.9. Está asimismo obligado todo español a defender la patria con las armas, cuando sea llamado por la ley.*

*Título II. Del territorio de las Españas, su religión y Gobierno y de los ciudadanos españoles.*

*Art.10. El territorio español comprende en la Península con sus posesiones adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja (...). En la América*

*septentrional: Nueva España con la Nueva Galicia (...), isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas (...). En la América meridional, la Nueva Granada.*

*Art.11. Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan (...)."*

*Art.12. La religión de la Nación española es y será perpetuamente la Católica, Apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.*

*Art.14. El gobierno de la Nación española es una monarquía moderada hereditaria.*

*Art.15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.*

*Art.16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.*

*Art.17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.*

*Art.168. La persona del Rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad.*

*Art.172. Las restricciones a la autoridad del Rey son las siguientes:*

*Primera. No puede el Rey impedir bajo ningún pretexto la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas, ni disolverlas (...).*

*Segunda. No puede el Rey ausentarse del Reino sin consentimiento de las Cortes (...).*

*Tercera. No puede el Rey engañar, ceder, renunciar o en cualquier manera traspasar a otro la autoridad real ni alguna de sus prerrogativas (...).*

*Quinta. No puede el Rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera, sin el consentimiento de las Cortes.*

*Séptima. No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin el consentimiento de las Cortes.*

*Octava. No puede el Rey imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones (...).*

*Undécima. No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad ni imponerle por sí pena alguna. (...).*

*Duodécima. El Rey, antes de contraer matrimonio, dará parte a las Cortes para obtener su consentimiento, y si no lo hiciere entiéndase que abdica de la Corona.*

*Art.226. Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.*

*Art.287. Ningún español podrá ser preso, sin que preceda información sumaria del hecho, por el que merezca según la ley ser castigado con pena corporal, y asimismo un mandamiento del juez por escrito, que se le notificará en el acto mismo de la prisión.*

*Art.371. Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes.*

Desde el punto de vista de la **reforma social**, la acometida de las Cortes contra el antiguo orden estamental comenzó a mediados de 1811 y vino a mostrar que el liberalismo era algo más que un pensamiento político al servicio de la construcción del Estado liberal. La estructura jurídica creada sirvió de soporte a una nueva sociedad de clases, que lograría imponerse en la medida en que destruía los privilegios y las jurisdicciones privadas del Antiguo Régimen. Libertad, igualdad y propiedad eran los derechos naturales que se perseguía convertir en sociales.

Tras un durísimo debate fueron entronizadas las libertades públicas: libertad de expresión o el derecho de los españoles a publicar sus ideas políticas sin necesidad de aprobación previa, que se plasma en el decreto de 10 de noviembre de 1810. La llamada libertad de imprenta se convirtió en el derecho estrella o la base de las otras libertades.



A su vez, la idea de que todos los ciudadanos debían ser iguales ante la ley, sin disfrutar de fueros o privilegios, sin sufrir el sometimiento jurídico a otros, implicaba la desaparición de los conceptos "señor" y "vasallo" y los de servidumbre que de ellos se derivaban. Tal idea presidía el contenido fundamental de las leyes para la reforma social, suprimiendo requisitos nobiliarios para ingresar en colegios militares y otras pruebas de nobleza; creando una primera enseñanza que ponía la educación al alcance de todos; aboliendo la tortura; y haciendo extensivos los logros sociales a las Américas (desaparición de las mitas y servicios personales de los indios, repartos de tierras, etc.). Pero quizás ninguna medida sea socialmente tan trascendente como las que afectaron a la jurisdicción y propiedades de los estamentos privilegiados.

Destaca entre ellas la "**Ley de Señoríos**", promulgada finalmente el 6 de agosto de 1811. Según datos manejados en los debates de las Cortes de Cádiz, aunque no verificados, a principios del siglo XIX el número de lugares de señorío era de aproximadamente 13.000, sumados los casi 9.000 señoríos laicos o nobiliarios y los 4.000 eclesiásticos o de abadengo, más los pertenecientes a las Ordenes Militares. En esas mismas fechas, las ciudades, villas y lugares de realengo eran aproximadamente 12.000. Los señoríos predominaban en las áreas rurales, pero su extensión era muy desigual de unos a otros. Según esos mismos datos, el territorio total del señorío laico o nobiliario en España sería de 28.306.700 aranzadas, y el correspondiente al señorío eclesiástico y de Órdenes Militares sumaría otras 9.093.400 aranzadas. Es decir, un total de 37.400.100 aranzadas de señorío frente a 17.599.900 aranzadas de realengo. Así pues, el 68% de la superficie territorial estaría, según esas cifras, bajo régimen señorial. Asimismo, la distribución del régimen señorial por áreas regionales era también muy desigual. En todo caso, el realengo predominaba en villas y zonas urbanas, es decir, en las áreas más pobladas: la casi totalidad de las ciudades era de realengo. De ahí que la población sometida al régimen señorial fuera proporcionalmente mucho menor que la de realengo, no sobrepasando el 25% del total.

Recordemos que durante el Antiguo Régimen los lugares de señorío poseían tres tipos de derechos: los de "propiedad", que generaban a sus propietarios las consiguientes rentas a abonar por quienes los disfrutaban; los de "jurisdicción", que permitían a quienes los detentaban ejercer funciones administrativas y judiciales en los lugares; y los de "señorío", que daban al titular el derecho a percibir prestaciones definidas como rentas señoriales. Pues bien, el decreto de las Cortes de Cádiz va a liquidar tanto los derechos de jurisdicción como los de señorío, o lo que es lo mismo, el "señorío jurisdiccional".

Como podemos apreciar en el texto, se declaró abolido el régimen señorial e "*incorporados a la Nación todos los señoríos jurisdiccionales de cualquier clase y condición que sean*" (Art.1º). Se suprimían de este modo las facultades jurisdiccionales reconocidas por la legislación antigua, como eran el nombramiento de alcaldes mayores, escribanos y alguaciles, así como la jurisdicción permisiva o de tolerancia que les había consentido nombrar a otros magistrados y oficiales del concejo, desarrollándose estos nombramientos a partir de entonces "*según se verifica en los pueblos de realengo*" (Art. 2º y 3º). Se suprimían también ciertos derechos y monopolios señoriales: tales como los derechos de caza, pesca y aprovechamiento de aguas, montes y prados; así como los monopolios clásicos de horno, molino, lagar, forja y mesón. Se suprimían incluso las expresiones de vasallo y vasallaje, y las prestaciones personales a título jurisdiccional (Art.4º). Pero el artículo 5º del decreto de Cádiz introdujo una sutil distinción entre "jurisdicciones señoriales" y "dominio de la tierra". Ese artículo declaraba que "*los señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en la clase de los demás derechos de propiedad particular*", con lo que los señores perdían la jurisdicción, pero reafirmaban la propiedad de la tierra, el "*sagrado derecho de propiedad*". Esta disposición fue confirmada posteriormente por las disposiciones legales de 1822 y la ya definitiva ley de 26 de agosto de 1837.

Las consecuencias de la distinción establecida por este artículo 5º fueron de la mayor importancia para las estructuras de la propiedad agraria en la España del siglo XIX. El hecho de salvar del proceso abolicionista el dominio solariego, transformando al señor en propietario, tuvo como consecuencia que allí donde, como en el sur de España, venía siendo aquel señorío, de ordinario, amplio y extenso, al reconocerse como tal dominio territorial y confirmarse en la propiedad a su antiguo titular, el panorama social agrario apenas se modificó y la alta nobleza, en especial los Grandes de España, continuaron apareciendo como la más poderosa clase latifundista. No conviene olvidar que, según el decreto, esta transformación en propiedad privada "*resultará de los títulos de adquisición*", y en la

mayoría de los juicios realizados para demostrar la propiedad de las tierras, los nobles salieron ganando.

### ***SUPRESIÓN DE LOS SEÑORÍOS JURISDICCIONALES***

*"Deseando las Cortes generales y extraordinarias remover los obstáculos que hayan podido oponerse al buen régimen, aumento de población y prosperidad de la Monarquía española, decretan:*

*1º. Desde ahora quedan incorporados a la Nación todos los señoríos jurisdiccionales de cualquier clase y condición que sean.*

*2º. Se procederá al nombramiento de todas las Justicias y demás funcionarios públicos por el mismo orden y según se verifica en los pueblos de realengo (...)*

*3º. Los Corregidores, Alcaldes mayores y demás empleados comprendidos en el artículo anterior cesarán desde la publicación de este decreto, a excepción de los Ayuntamientos y alcaldes ordinarios, que permanecerán hasta fin del presente año.*

*4º. Quedan abolidos los dictados de vasallo y vasallaje, y las prestaciones así reales como personales, que deban su origen a título jurisdiccional, a excepción de las que procedan de contrato libre en uso del sagrado derecho de propiedad.*

*5º. Los señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en la clase de los demás derechos de propiedad particular, si no son de aquellos que por su naturaleza deban incorporarse a la Nación, o de los en que no se hayan cumplido las condiciones con que se concedieron, lo que resultará de los títulos de adquisición".*

*6º. Por lo mismo los contratos, pactos o convenios que se hayan hecho en razón de aprovechamientos, arriendos de terrenos, censos, u otros de esta especie, celebrados entre los llamados señores y vasallos, se deberán considerar desde ahora como contratos de particular a particular.*

*7º. Quedan abolidos los privilegios llamados exclusivos, privativos y prohibitivos que tengan el mismo origen de señorío, como son los de caza, pesca, hornos, molinos, aprovechamientos de aguas, montes y demás; quedando al libre uso de los pueblos, con arreglo al derecho común, y a las reglas municipales establecidas en cada pueblo (...)*

*Decreto LXXXII del 6 de agosto de 1811*

*Colección de decretos de las Cortes de Cádiz, 1811-1814, tomo I, pp.193-196. Tomado de AA.VV.: Historia de España. 2º Bachillerato. Libro de materiales. Akal, 1998.*

Otras medidas de carácter social (y económico) que tomaron los hombres de Cádiz fueron: el reparto de baldíos y tierras comunales con el decreto de 4 de enero de 1813, por el que se reducían los baldíos y terrenos comunes a propiedad privada e instauraba el llamado "premio patriótico" al pueblo levantado en armas contra el invasor. De ahí que la mitad de esos bienes comunales forzosamente tuvieran que ir a manos de los veteranos de guerra (oficiales, soldados, guerrilleros), mientras que con la otra mitad se alimentaba el mito de la propiedad campesina que estará presente en todo el reformismo liberal del siglo XIX. Estas medidas no se llevaron a buen fin al terminar la guerra, por lo que, coincidiendo con la discusión sobre señoríos, se produjeron importantes movimientos de rebelión campesina con ocupaciones de tierras, dejación de pagar rentas y censos, y ataques a las propiedades señoriales. El intento de extinguir los mayorazgos, aunque fue presentada una propuesta en 1812, no obtuvo el apoyo suficiente para ser aprobada y tendría que esperar hasta el Trienio Constitucional. De carácter social pueden considerarse también la creación de la Orden Nacional de San Fernando, para premiar el mérito o las medidas desamortizadoras que se adoptaron con respecto a los bienes pertenecientes a las órdenes religiosas. Aprovechando las circunstancias de que los franceses habían suprimido la mayoría de los conventos y adjudicado sus bienes al Estado, las Cortes decretaron la expropiación de los conventos desaparecidos y otras medidas, como la supresión de los que tuvieran menos de doce profesos. Con esta actuación de las Cortes no sólo se profundiza en la independencia de la Iglesia y el Estado liberal, sino que se llega a la ruptura

diplomática (expulsión del nuncio de la Santa Sede el 5 de abril de 1813) y a la toma de posturas antiliberales por una parte del clero. Y nada explica mejor esta fractura que el hecho de que las Cortes suprimieran el Tribunal de la Inquisición (5 de febrero de 1813).

Las **Reformas de la Administración** se localizan cronológicamente tras la proclamación de la Constitución en marzo de 1812 y se siguen produciendo en junio del mismo año. Los diputados se aplicaron a crear, en el orden administrativo, un nuevo régimen basado en el concepto de unitarismo frente a particularismos y localismos. Ello se plasmó en una división territorial de España en provincias, aunque esta primera reforma no determinó su número. El debate se centró en torno a la idea de los liberales de crear comarcas naturales, frente a la propuesta de región histórica apoyada por los conservadores.

Dentro de este sistema uniforme y centralizado, los ayuntamientos se presentan como corporaciones subalternas con una concepción de las relaciones entre gobierno local y central copiada del modelo francés. La división territorial implica la asunción de competencias en cada provincia por distintos órganos homogeneizados: un jefe político de gobierno (futuro gobernador civil), una Diputación provincial, encargada de los asuntos administrativos, una Audiencia para impartir justicia y una Delegación de Hacienda para temas fiscales. En orden al gobierno central, lo más novedoso es la desaparición de los consejos del Antiguo Régimen y la potenciación del Consejo de Estado. Su función, acerca del Rey, consiste en asesorarle "en los asuntos graves gubernativos", con lo que se le libera de las tareas de gobierno y de otras responsabilidades.

En el terreno de las **reformas económicas**, en abril de 1813 se creó la Dirección General de Hacienda y, desde ese momento hasta la disolución de las Cortes, se emitieron 26 decretos relativos a la reforma económica. El espíritu que presidía esa reforma era doble: por una parte se pretendía remover los obstáculos que habían impedido el desarrollo de la economía, y por otra se deseaba crear una nueva estructura tributaria que sustituyese a la del Antiguo Régimen y que tanto había favorecido a los privilegiados.

El primero de estos propósitos se recoge en cuatro leyes fundamentales. La Ley ganadera suprimía el Concejo de la Mesta, institución que regulaba las actividades ganaderas y a la que se hacía responsable de la decadencia económica de España. De resultas de la misma, los ganados quedarían relegados a pastar en lugares públicos o en las fincas de sus propietarios.

La ley agrícola permitía actuar en libertad en un doble sentido. En primer lugar, autorizando a los propietarios a cercar sus cultivos, hasta entonces abiertos para que los ganados pudiesen aprovechar los rastrojos, con lo que se ejercitaban claramente los derechos de propiedad sobre la tierra. En segundo lugar, capacitando para cultivar y comercializar en libertad, incluyendo el libre arbitrio de los productores para establecer los precios de los productos.

El mismo sentido tenía la ley de industria, que abría la posibilidad a cualquier ciudadano de instalar la "fábrica, máquina o artefacto" que desease, sin limitaciones de permisos ni licencias, en el claro intento de potenciar el desarrollo industrial. Desde el punto de vista formal, esta ley implicaba también la supresión de los privilegios de los gremios.

Finalmente, la ley de comercio, una de las últimas en dictarse (mayo de 1814), era el complemento necesario al fomento de la producción agrícola e industrial, e igualmente permisiva que las anteriores. Autorizaba a cualquier ciudadano español a dedicarse a la "noble profesión del comercio" y a ejercerlo sin ningún tipo de restricción.

No fue hasta julio de 1813 cuando comenzó propiamente la discusión de la REFORMA DE LA HACIENDA, que nunca llegaría a aprobarse, pues las Cortes se disolvieron antes. Se centraba ésta en varios aspectos fundamentales: La sustitución de las contribuciones indirectas por los impuestos directos y la reducción de todas las contribuciones a una sola (siguiendo el ejemplo de la Contribución Única de los territorios de la antigua Corona de Aragón). Su aplicación sobre los tres ramos: territorial, industrial y comercial, y la proporcionalidad de los impuestos a la riqueza individual. Por último, se debatió también la supresión de las facultades de corporaciones y particulares de seguir percibiendo rentas enajenadas por la Corona.

La gran tragedia de todas estas reformas es que tardarían todavía mucho tiempo en poder aplicarse en la realidad. La finalización de la guerra y, por consiguiente, las circunstancias extraordinarias que habían favorecido la reunión de las Cortes y la aprobación de estas medidas, y el regreso de Fernando VII con el firme propósito de restablecer la Monarquía absoluta, impondrían un compás de espera ante las frustraciones de los liberales.